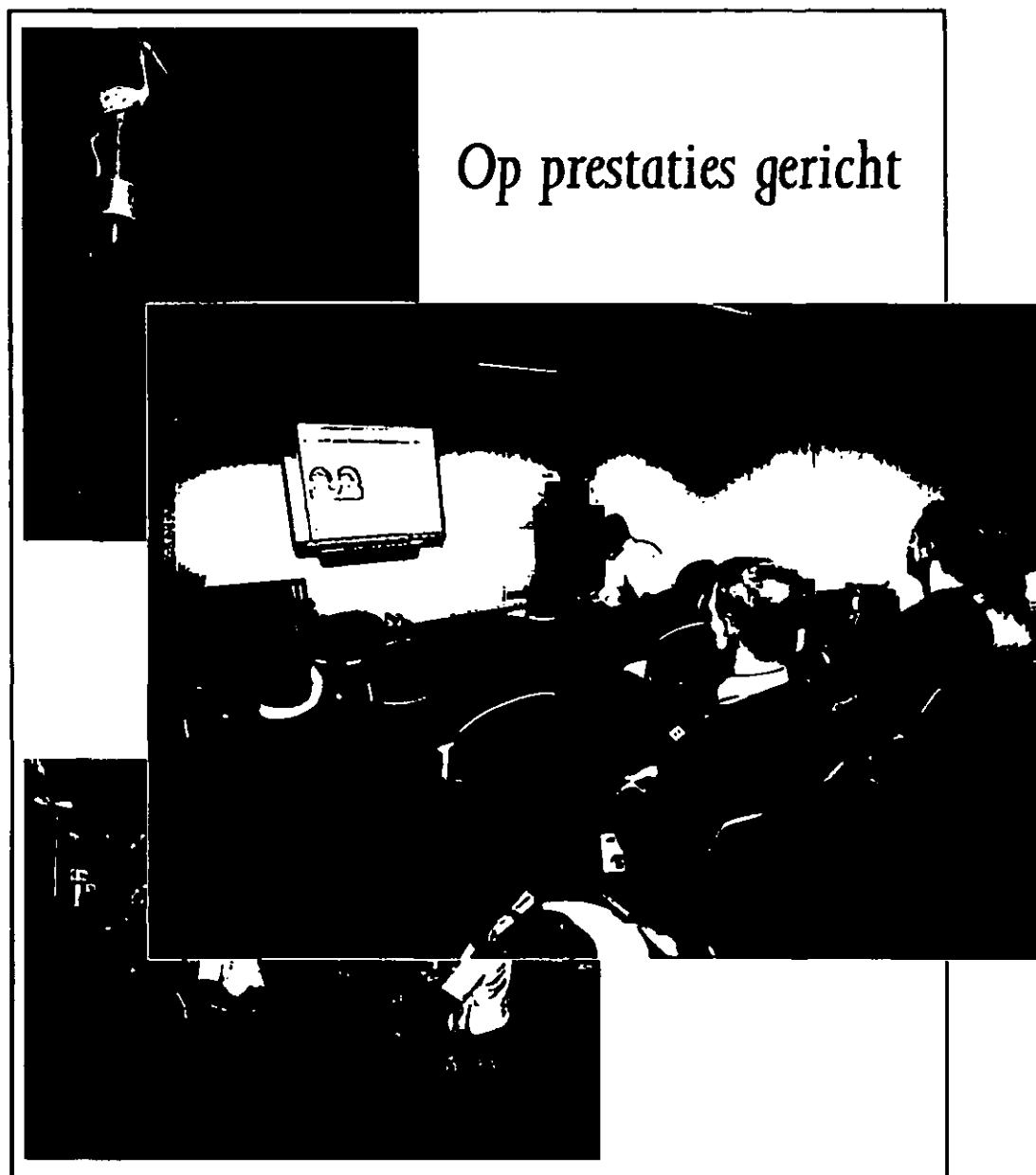




Op prestaties gericht

**Over de gevolgen van prestatiesturing en prestatieconvenanten
voor sturing en uitvoering van het politiewerk**

Op prestaties gericht

Over de gevolgen van prestatiesturing en prestatieconvenanten
voor sturing en uitvoering van het politiewerk

Politieacademie:
dr. M.P.C.M. Jochims

Twynstra Gudde Adviseurs & Managers:
drs. F. van der Laan
drs. W. Landman
mr.drs. P.S. Nijmeijer

Universiteit van Amsterdam:
dr. A. Sey

2006

In opdracht van:
Programma Politie en Wetenschap

Omslagfoto's:
Peter Hilz/Hollandse Hoogte, Dolph Cantrijn/Hollandse Hoogte en
Fotobureau Roel Dijkstra

Opmaak:
Vantilt-producties & Martien Frijns

ISBN: 90-5901-395-6
NUR: 600, 824

Realisatie:
Elsevier Overheid, Den Haag

© 2006, Politie en Wetenschap

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opname of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voor zover het maken van kopieën uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16b Auteurswet 1912 juncto het Besluit van 20 juni 1974, Stb. 351, zoals gewijzigd bij Besluit van 23 augustus 1985, Stb. 471 en artikel 17 Auteurswet 1912, dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoedingen te voldoen aan de Publicatie- en Reproductierechten Organisatie (Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp). Voor het overnemen van (een) gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (artikel 16 Auteurswet 1912) dient men zich tot de uitgever te wenden.

No part of this publication may be reproduced in any form, by print, photo print or other means without written permission from the authors.

Inhoud

	Voorwoord	11
1	Inleiding	13
	1.1 Achtergronden	14
	1.2 Doelstelling, vraagstelling en conceptuele onderbouwing	20
	1.3 Afbakening	22
	1.4 Onderzoeksactiviteiten	24
	1.5 Leeswijzer	26
2	Bedrijfsmatigheid en centralisering	29
	2.1 Bedrijfsmatigheid en centralisering in de publieke sector	29
	2.2 De Nederlandse politieorganisatie en de behoefte aan sturing	31
	2.2.1 Context: het veiligheidsprobleem	31
	2.2.2 Politieke en maatschappelijke verwachtingen	33
	2.2.3 Beperkte stuur- en beheersbaarheid van de politieorganisatie	35
	2.2.4 Synthese: interne en externe behoeften	37
	2.3 Uitingsvormen van bedrijfsmatigheid en centralisering	38
	2.3.1 Prestatieconvenanten en hun achtergronden	39
	2.3.2 Prestatieconvenanten en bedrijfsmatigheid	40
	2.3.3 Prestatieconvenanten en centralisering	43
	2.4 Bedrijfsmatigheid en centralisering: onderzoeksresultaten	44
	2.4.1 Meninge n over centralisering en bedrijfsmatigheid	44
	2.4.2 Meninge n over prestatie sturing en prestatie contracten	46
	2.5 Samenvatting	51
3	Doorvertaling prestatienormen binnen het korps	53
	3.1 Doorvertaling naar de politieregio	53
	3.2 Doorvertaling resultaatafspraken binnen het korps	59
	3.2.1 Doorvertaling in documenten	59
	3.2.2 Wijze van doorvertaling: van regio naar district	62
	3.2.3 Wijze van doorvertaling: van district naar de werkvloer	66

3.3	Communicatie over te leveren prestaties	74
3.4	Samenvatting	78
4	Informatie als randvoorwaarde bij sturing	83
4.1	Sleutelfiguren bij sturingsinformatie	84
4.1.1	Informatieorganisatie in 'enge' zin	86
4.1.2	Ondersteuning, beleid en control	88
4.2	Informatieproducten en -systemen	89
4.2.1	Ten behoeve van operationele processen	89
4.2.2	Ten behoeve van management- en verantwoordingsprocessen	90
4.2.3	Voorbeeld: (de)briefing	92
4.3	De belangrijkste knelpunten	93
4.4	Samenvatting	95
5	Effecten op sturing	99
5.1	Sturing op strategisch niveau	99
5.1.1	Sturingsmomenten	100
5.1.2	Onderwerpen van sturing	102
5.1.3	Wijze van sturen	107
5.1.4	Sturingsinstrumenten	109
5.2	Sturing op tactisch niveau	112
5.2.1	Sturingsmomenten	112
5.2.2	Onderwerpen van sturing	114
5.2.3	Wijze van sturen	116
5.2.4	Sturingsinstrumenten	119
5.3	Sturing op operationeel niveau	122
5.3.1	Sturingsmomenten	122
5.3.2	Onderwerpen van sturing	125
5.3.3	Wijze van sturen	128
5.3.4	Sturingsinstrumenten	131
5.4	Samenvatting	135

6	Effecten op de uitvoering van het politiewerk	145
6.1	Effecten op organisatie en inhoud van het werk	145
6.1.1	Basispolitiezorg (BPZ)	145
6.1.2	Noodhulp	152
6.1.3	Wijkagent	154
6.1.4	Recherche	158
6.2	Samenvatting	164
6.3	Effecten op houding en gedrag	170
6.3.1	Zichtbaarheid en onzekerheid	170
6.3.2	Goed en slecht	171
6.3.3	Rust en spanning	173
6.3.4	Eigen inbreng/creativiteit en volgzzaamheid	174
6.3.5	Samenwerking en concurrentie	175
6.4	Samenvatting	177
7	Conclusies en aanbevelingen	179
7.1	Meningen over vorm en inhoud van prestatieafspraken	180
7.2	Gevolgen voor sturing	181
7.2.1	Gevolgen voor de wijze van sturen	182
7.2.2	Zinnvolle invulling: op zoek naar een balans tussen outcome en output	185
7.3	Gevolgen voor de uitvoering	187
7.4	Prestatieafspraken als katalysator voor professionalisering	189
7.5	Discussie: positieve opbrengsten en de keerzijde	191
7.5.1	Positieve opbrengsten	191
7.5.2	Keerzijde en neveneffecten	194
7.5.3	En dus... een sturingsillusie?	202
7.6	Aanbevelingen	203
	Slotbeschouwing	209
	Geraadpleegde literatuur	227

Bijlagen	239
1 Deelvragen en topiclijsten	239
2 Lijst geïnterviewden naar functie en hiërarchisch niveau	247
3 Onderlinge vergelijking van modellen van cyclische snuurprocessen of voortbrengingsmodellen (in sociotechniek en cybernetica ook wel 'regelkringen' genoemd)	249
4 De auteurs	252

Geachte lezer,

Tijdens de strategieconferentie op 9 juni 2005 te Delft heb ik in het bijzijn van de beide politieministers een toespraak mogen houden over de prestatiecontracten. Het doet mij deugd dat de Commissie Politie en Wetenschap bij het financieren van politierelevant onderzoek aan dit onderwerp ook aandacht besteedt. Prestatiesturing en resultaatgericht werken hebben bij de politie het laatste decennium ruime aandacht gekregen. Naast prestatiegericht werken steken de regionale politiekorpsen ook nog steeds veel energie in andere aspecten van de bedrijfsvoering, zoals kwaliteitsdenken, procesgericht werken en een goed functionerende beleids- en beheerscyclus. De laatste drie jaar krijgt prestatiesturing bij de politie een extra dimensie, doordat de financiering van de korpsen vanaf dat moment gedeeltelijk is verbonden aan het bereiken van de met de beide politieministers afgesproken prestaties. Het voor u liggende boek geeft een kijkje in de keuken van de politieorganisatie tijdens het sturen op prestaties. Ook wordt u een blik gegund op de uitvoering van politiewerk bij het sturen op prestaties. De bedrijfsvoering van de korpsen moet optimaal zijn, maar is slechts voorwaarde voor de effectiviteit van de organisatie. Effectiviteit wordt gemeten in de maatschappij. De politie wil graag transparant zijn en haar prestaties en haar bijdrage aan maatschappelijke veiligheid laten zien. Het hoort bij politiemensen dat zij de doelen willen halen die zijn gesteld.

Een conclusie uit het voor u liggende verslag is dat de prestatiecontracten 'leven'. Een andere conclusie is dat de vrijblijvendheid van het handelen van politiechefs en dienders er steeds meer vanaf gaat. Dat heeft gevolgen voor het optreden op straat: er wordt minder gewaarschuwd en meer bekeurd. Uit de cijfers blijkt dat er meer aandacht wordt besteed aan opsporing en handhaving. De criminaliteit daalt, het aantal aangiften daalt, terwijl de bereidheid van de burger om aangifte te doen nagenoeg gelijk blijft. De cijfers wijzen ook uit dat de politie op alle gedefinieerde criteria uit het landelijk afgesloten convenant met de ministers goed voor de dag komt. Eén aspect blijft daarbij helaas achter: de tevredenheid van de burger. En de burger laat ons dat weten. Daar kunnen wij geen genoegen mee nemen! Daarom heb ik op 9 juni gepleit voor een nadere studie naar dit onderdeel van de prestatiesturing. Ook heb ik gepleit voor enkele nogal technische en enkele politiek-bestuurlijke aanpassingen van het instrument prestatiesturing. Zo dient de politiek haar verantwoordelijkheid voor de communicatie over de prestatiesturing te nemen. Zo dient het evenwicht

bewaakt te worden tussen centrale sturing en lokale inbedding van de politie. Een evenwicht dat kan bijdragen aan een gezonde bedrijfsvoering, met dalende criminaliteit, met dalende aangiften, met een echt gevoel van veiligheid én een tevreden burger.

Tot slot doet het mij deugd dat de empirische bevindingen uit dit wetenschappelijk onderzoek aantonen dat de vele collega's die hebben meegewerkt in staat zijn gebleken de centraal gedefinieerde prestaties, soms met pijn en moeite, een plaats te geven zonder de lokale inbedding van de politie te schaden.

Ik wens u veel leesplezier!

Bob Visser MPA

Voorzitter Raad van Hoofdcommissarissen

Oktober 2005

Voorwoord

De afgelopen jaren zijn veel 'nieuwe' (bedrijfskundige) concepten geïntroduceerd en ingevoerd bij de Nederlandse politie: capaciteitsmanagement, procesmanagement, kwaliteitsmanagement, informatiemanagement, enzovoort. Ook de in 2003 tussen beide politieministers en de diverse korpsbeheerders afgesloten prestatieconvenanten passen binnen de gerichtheid op het voortdurend verbeteren van de effectiviteit en efficiency van de politieorganisatie. De regionale politiekorpsen worden ermee 'op scherp gezet', doordat resultaatgericht werken steeds meer gaat leven binnen de politie.

Een interessante vraag is hoe de politie omgaat met al deze ontwikkelingen. Hoe worden bijvoorbeeld de prestatieafspraken in de korpsen geïmplementeerd en wat zijn de effecten op sturing en uitvoering van politiewerk? Dit is het thema van de voorliggende rapportage die onderdeel uitmaakt van een drieluik in opdracht van de Commissie Politie en Wetenschap. Het onderwerp prestatiesturing wordt daarbij belicht vanuit drie invalshoeken:

- effecten op sturing en uitvoering van politiewerk (Politieacademie in samenwerking met de Universiteit van Amsterdam en Twynstra Gudde Adviseurs & Managers);
- effecten op bedrijfsvoering (Nyenrode University);
- effecten op stakeholders (Erasmus Universiteit Rotterdam).

Deze rapportage zou niet geschreven zijn zonder de medewerking van de vijf onderzochte regiokorpsen. Dit geldt voor onze contactpersonen die vele deuren voor ons hebben geopend, maar vooral ook voor de 174 politiemedewerkers op alle niveaus, zowel executief als niet-executief, die we hebben gesproken. Zonder hun tijd, openheid en de beschikbaar gestelde documenten was het schrijven van dit boek niet mogelijk geweest. Tot slot danken wij de masterstudenten aan de Politieacademie die zijn ingestroomd in augustus en november 2002. De parallelle informatie die zij verzamelden met hun individuele onderzoeksopdrachten in verschillende korpsen zorgden voor een dankbaar reflectiekader.

Een speciaal woord wijden we tot slot aan Claartje in 't Velt. Vier jaar geleden bestond aan de Politieacademie al de wens om onderzoek te doen naar sturing en uitvoering van politiewerk, en de verbinding daartussen. Claartje heeft deze wens vertaald in het schrijven van grote delen van het onderzoeksvoorstel dat aan de basis ligt van deze rapportage. Zij heeft echter wegens ziekte het stokje vlak na de zomer van 2004 volledig aan ons moeten overdragen. Achteraf zijn dit de laatste werkzaamheden van Claartje gebleken. De lange strijd tegen haar ziekte, die Claartje op een bewonderenswaardig optimistische en dappere wijze voerde, heeft zij uiteindelijk in januari 2006 toch verloren. Postuum spreken wij onze grote waardering uit voor haar en danken wij haar voor het feit dat wij met haar mochten samenwerken.

Wij dragen dit boek, ter nagedachtenis, graag aan haar op.

Theo Jochims, Freek van der Laan, Wouter Landman, Petra Nijmeijer en Anne Sey
februari 2006

Inleiding

Over prestatiebesturing bij de overheid is veel geschreven en er is veel onderzoek naar gedaan. Met betrekking tot de politie in Nederland gebeurt dat vaak in relatie tot de discussie over een centraal of decentraal bestel. Het huidige politiebestedel, zoals dat in de Politiewet van 1993 wordt benoemd, ademt de sfeer uit van 'decentraal, tenzij'. Toch is er al jaren discussie over wel of geen centrale beleidsplanning, wel of geen centrale beheersafspraken. Het afsluiten van het Landelijk Kader Nederlandse Politie (LKNP) in 2003 en de daarvan afgeleide regionale prestatieconvenanten, wordt door veel mensen gezien als een voorlopig sluitstuk van deze discussie. Dit Landelijk Kader vormt een belangrijke stap in de richting van centralisering van de beleidsplanning door de beide politieministers. In de media en in beleidsnota's komen tegenstrijdige meningen over deze prestatieconvenanten voor. Ter illustratie volgen hier twee voorbeelden.

'Bij de politie-enquête zal de vraag de volgende zijn: was er dan in die tijd niemand die snapte dat je de prestaties van de politie niet in kengedaten kan uitdrukken en dat je – als je werkelijk de politie gaat financieren op basis van de "output" – de veiligheid van het land ernstig in gevaar brengt?'

RONALD PLASTERK, DE VOLKSKRANT, FEBRUARI 2003

'Het maken van prestatieafspraken blijkt zijn vruchten af te werpen. Sterker dan voorheen is binnen de politiekorpsen gericht gestuurd op prestaties en prioriteiten. (...) Veel korpsen hebben de resultaatafspraken uit de convenanten als steun in de rug ervaren voor ontwikkelingen in de richtingen die zij zelf al hadden ingezet of wilden inzetten. Door deze sterkere resultaatsturing is vaak ook een sterkere mate van zingeving van het politiewerk ervaren. In zo goed als alle gevallen zijn de korpsen er in geslaagd om de "kwantitatieve" resultaatafspraken te koppelen aan "kwalitatieve" prioriteiten. (...) Als belangrijk voordeel van deze resultaatsturing hebben veel korpsen ervaren dat zij nu, meer dan voorheen, aan de juiste zaken prioriteit hebben gegeven, ook in de ogen van de burgers. De doelstellingen werden door de korpsen ook realistisch en haalbaar geacht. Hiermee is een goede eerste stap gezet

op weg naar het realiseren van de doelstellingen van 2006. Wel zagen sommige politiekorpsen in 2004 (...), de eerste tekenen dat er een grens is aan het aantal verdachten dat de politie kan oppakken en het aantal boetes dat zij kan uitdelen.'

DE MINISTERS VAN BZK EN JUSTITIE, JAARVERSLAG NEDERLANDSE POLITIE 2004, MEI 2005, PAG. 35

Het citaat van Plasterk komt uit 2003. Het centrale prestatieconvenant van de politiedepartementen, als uitvloeisel van het veiligheidsprogramma 'Naar een veiliger samenleving', met de regionale politiekorpsen was net ondertekend. In de pers viel het niet goed, er was veel kritiek. Het citaat van Plasterk laat dat zien en preludeert op een parlementaire enquête die zal worden gehouden aan het einde van het huidige decennium.

Het citaat van de politieministers komt uit 2005, ruim twee jaar later. Vooral de positieve kanten van de met de regionale politiekorpsen afgesloten prestatieconvenanten worden benadrukt. Politiekorpsen zouden meer sturen op prestaties en prioriteiten, cijfers (kwantiteit) worden gekoppeld aan inhoud (kwaliteit) en er zou een sterke mate van zingeving van politiewerk van de convenanten uitgaan.

De citaten geven aan dat er geen consensus is over de (te verwachten) effecten van de prestatieconvenanten. De directe aanleiding voor onderhavig empirisch onderzoek is juist de behoefte aan inzicht in de daadwerkelijke effecten van de prestatieconvenanten op de manier van sturen (leidinggeven en managen) en op het uitvoeren van politiewerk. Een onderzoek zonder positieve of negatieve starthypothese, maar met open vizier naar de politiemensen die dagelijks werken met prestatieconvenanten.

1.1 Achtergronden

Tot 1993 hebben het Korps Rijkspolitie en de gemeentelijke politiekorpsen naast elkaar bestaan. In gemeenten met een zekere omvang functioneert voor 1993 een gemeentepolitie, in andere (kleinere) gemeenten verzorgt de Rijkspolitie de politiefunctie. Het beheer van de gemeentelijke politiekorpsen ligt in handen van de minister van (toen nog) Binnenlandse Zaken (BiZa) en het beheer van de Rijkspolitie ligt bij de minister van Justi-

tie.¹ Beleidsmatig ligt het gezag voor wat betreft de gemeentepolitie op lokaal niveau, terwijl de Rijkspolitie centraal wordt aangestuurd. In 1990 worden er tussen het ministerie van BiZa en de gemeentelijke korpsen van Enschede, Haarlem en Nijmegen zogenoemde bestuursconvenanten afgesloten.² Dit is de eerste grootschalige poging om de politie, een van oorsprong meer decentraal gestuurde organisatie, op basis van nationale overwegingen, middels convenanten, aan te sturen. Een expliciete doelstelling van het ministerie is dan ook het opdoen van ervaring met 'besturen op afstand'.

In 1993 wordt de nieuwe Politiewet van kracht, met als gevolg een van de grootste reorganisaties die de historie van het Nederlandse openbaar bestuur rijk is. De 148 gemeentelijke politiekorpsen en het Korps Rijkspolitie worden omgevormd tot 25 regionale politiekorpsen en een nationaal georganiseerd Korps Landelijke Politiediensten (KLPD). Het uitgangspunt voor de besturing van de regionale politiekorpsen is 'decentraal, tenzij'. Wettelijk gezien komt dit uitgangspunt tot uiting in de sterk regionaal georganiseerde beheersbevoegdheden en de voornamelijk lokaal georganiseerde gezagsverantwoordelijkheid. In de praktijk betekent dit dat de politiekorpsen een grote mate van beleidsvrijheid hebben bij de uitvoering van hun wettelijke taak. De bemoeienis uit Den Haag is beperkt beheersmatig van karakter: opleidingen, benoemingen, CAO, enzovoort. De toenmalige minister Dales voert het beheer 'op afstand', al is de definitie hiervan niet precies bekend.³ De beleidsmatige relatie tussen het ministerie en de korpsen is flinterdun te noemen, door aandacht voor slechts enkele inhoudelijke thema's uit de nota 'Veiligheidsbeleid 1995-1998' of uit de 'Beleidsvoornemens politie'.⁴

In 1997 constateren de beide politieministers op basis van eerste inzichten uit evaluatiestudies naar de werking van de Politiewet, dat de eigen invulling van de regionale korpsen onvoldoende waarborg biedt voor de doorwerking van landelijke beleidsthema's.⁵ De IRT-affaire zorgt er bovendien voor dat de vraag wie de politie nu feitelijk stuurt, opportuun wordt.

1 Zie Polman (1998) en Elzinga (1999).

2 Treur (1998).

3 Vtkorganisatie ACP (2003).

4 Boon e.a. (2003, p. 199).

Minister Dijkstal gooit in de Tweede Kamer zijn handen in de lucht en roept dat hij er niet over gaat en niets kan doen.⁵ De Politiewet 1993 biedt op het punt van de nationale invloed ook weinig mogelijkheden. De vergelijking met een leeuw zonder tanden dringt zich op: het ontbreekt aan instrumenten om het sturen op afstand vorm te geven.

Bij het aantreden van het nieuwe kabinet in 1998 wordt getracht verandering aan te brengen in deze situatie. Met de komst van Peper als minister van (het inmiddels geheten departement van) Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) groeit de betekenis van centrale planning- en controlinstrumenten, zoals managementrapportages en andersoortige meet- en verantwoordingsinstrumenten.⁷ Met het Beleidsplan Nederlandse Politie (BNP) wordt een eerste poging gedaan te komen tot een nationale laag op de tot dan toe regionale beleids- en beheerscyclus. In het BNP worden enkele beleidsmatige thema's geformuleerd, die jaarlijks worden geactualiseerd en geëvalueerd door middel van de Landelijke Politiebrief. Deze beleidscyclus wordt ook gebruikt om de politie richting verbeterde prestaties te dirigeren.⁸

In 1999 worden er ten aanzien van het beheer voorstellen gedaan om de sturingsrelatie van de ministeries verder te versterken. Deze voorstellen worden neergelegd in de nota 'Bestel in balans'. In oktober 2000 wordt de Politiewet gewijzigd, waarbij de belangrijkste wijziging de wettelijke verankering van de nationale beleids- en beheerscyclus betreft. Minister De Vries, die de afgetreden minister Peper opvolgt, is geen groot voorstander van te grote bestelwijzigingen, waardoor uiteindelijk alleen het KLPD beheersmatig onder de minister van BZK komt te vallen. De voorstellen in 'Bestel in balans' reiken echter verder.

In 2001 wordt de nationale beleids- en beheerscyclus onderworpen aan enkele evaluaties. Hieruit blijkt dat de cyclus een sterk ritueel karakter heeft. Volgens de korpsen heeft een nieuwe stuurbaarheidsgedachte vat gekregen op het ministerie van BZK. Er worden uiteenlopende (soms pietlut-

5 ITS (1998) en COT (1998), zie ook Terpstra (2002).

6 König e.a. (2001, p. 33).

7 Boin e.a. (2003, p. 155).

8 Zie in 't Veld e.a. (2001) voor een uitgebreide beschrijving van de werking van de cyclus.

tige) eisen gesteld als gevolg waarvan de cyclus uitmondt in telkens veranderende, omslachtige bureaucratische processen. De nadruk ligt teveel op de beheersmatige, procedurele kant in plaats van op de beleidskant. Het ontbreekt beleidsmatig gezien aan een adequaat landelijke toetsingskader. De verantwoording door de korpsen heeft daardoor inhoudelijk weinig betekenis. In 't Veld constateert dat de cyclus een beleidsarme indruk maakt.⁹ Vanuit het perspectief van het ministerie betekent dit vooral een beperkte invloed op de te maken inhoudelijke keuzes in het politiewerk.

In 2002 wordt in het veiligheidsprogramma 'Naar een veiliger samenleving' van het nieuw gevormde kabinet-Balkenende I melding gemaakt van prestatieafspraken op outputniveau die moeten worden afgesloten tussen de ministeries van BZK en Justitie en de regionale politiekorpsen. In 2003 wordt de noodzaak van deze afspraken nog eens bevestigd in het rapport van de Algemene Rekenkamer. In dit rapport wordt het beeld dat twee jaar eerder is ontstaan, bevestigd: er is op nationaal niveau weinig zicht op de taakuitvoering van de politie. De politieministers maken in de reactie op het rapport van de Algemene Rekenkamer expliciet duidelijk dat zij '(...) de korpsen kunnen, mogen en zullen aansturen.'¹⁰ In maart 2003 wordt aan deze belofte uitvoering gegeven en wordt het Landelijk Kader Nederlandse Politie (LKNP) 2003-2006 afgesloten tussen de politieministers en de korpsbeheerders. In dit Kader zijn de prestatieafspraken voor de taakuitvoering voor de politie neergelegd die overwegend het karakter van outputafspraken hebben. Hiermee wordt aangesloten bij een algemene tendens van resultaatgerichtheid in de publieke sector (zie hoofdstuk 2). Het LKNP vormt de basis voor de 25 regionale prestatieconvenanten (en het LSOP, sinds 1 april 2004 Politieacademie genoemd). Het bewogen jaar 2003 wordt afgesloten met het voorstel 'versterking beheersbevoegdheden op rijksniveau' dat de minister indient bij de Tweede Kamer en waarbij maatregelen worden genomen om het concern op rijksniveau te versterken.¹¹ Tevens is de vraag aan de orde of het huidige bestel toekomstbestendig is.

⁹ Met name in 't Veld e.a. (2001), maar zie ook van Sluis (2002) en Terpstra (2002).

¹⁰ Algemene Rekenkamer (2003, p. 42).

¹¹ TK 2003/2004, 79896.

Op het moment van schrijven van deze rapportage is de Stuurgroep Evaluatie Politieorganisatie, oftewel de Commissie Leemhuis-Stout – verzocht om een antwoord te formuleren op deze vraag – net bevallen van haar rapport 'Lokaal verankerd, nationaal versterkt'.¹² Het beeld dat hieruit naar voren komt, is dat het huidige bestel veel verbetering heeft gebracht ten opzichte van de situatie voor 1993. Tegelijkertijd vindt de commissie de invloed van de rijksoverheid te beperkt, in het bijzonder waar het beheersmatige aangelegenheden betreft. Er wordt gepleit voor het centraliseren van de beheersbevoegdheden door middel van het instellen van een concernbestuur (met vooral gevolgen voor de positie van de huidige korpsbeheerders). Tot aan de formulering van een kabinetsstandpunt over dit rapport van de Commissie Leemhuis-Stout vormen de prestatieconvenanten de laatste uiting van een tendens die ook wel 'sluipende centralisering' wordt genoemd.¹³

Figuur 1: Een overzicht van de belangrijkste beleidsontwikkelingen¹⁴

Jaar	Belangrijkste beleidsontwikkelingen
1990	<i>Bestuursconvenanten</i> . Tussen het ministerie van BiZa en drie gemeentelijke politiekorpsen met afspraken op een aantal terreinen (aantal slachtoffers, oplossingspercentage, e.d.).
1993	<i>Invoering Politiewet 1993</i> . Op basis van het principe 'decentraal, tenzij'. Op nationaal niveau 'experimenten' met informatie- en rapportagemodellen.
1997	<i>Evaluatie Politiewet 1993</i> . Uitkomst: ontransparante besluitvorming en beperkte democratische controle. Eerste poging om landelijke thema's te formuleren.
1998	<i>Beleidsplan Nederlandse Politie (BNP)</i> . Een landelijke beleids- en beheerscyclus voorzien van formats voor beleidsplannen en verantwoordingsdocumenten.
1999	<i>Bestel in balans</i> . Voorstellen om de beheersmatige rol van de minister van BZK te versterken tot een verhouding concern-werkmaatschappijen.

12 Stuurgroep Evaluatie Politieorganisatie (2005).

13 Van der Vijver (2004b).

14 Zie ook Van Sluis & Van Thiel (2003) en Tersmet (2004b).

2000	<i>Wijziging Politiewet.</i> Wettelijke verankering van de landelijke beleids- en beheerscyclus en versterking van de beheersrol van de minister van BZK.
2001	<i>Afspraken over prestatiefinanciering.</i> Tussen minister en korpsbeheerders, ook n.a.v. het 'Regendansrapport' en onderzoek naar informatievoorziening.
2003	<i>Landelijk Kader Nederlandse Politie 2003-2006.</i> Uitingsvorm van de behoefte aan uniform stelsel van prestatiesturing. In september stuurt de minister van BZK een brief naar de Tweede Kamer met voorstellen om de (beheersmatige) sturingsrelatie tussen hem en de korpsen nader te versterken.
2005	<i>Evaluatie Politiebestel.</i> Rapportage Commissie Leernhuis over toekomstbestendigheid van het bestel. Pleidooi voor een versterking van nationale (beheersmatige) beïnvloedingsmogelijkheden middels een concernbestuur.

Op 20 september 2005, vlak voor de afronding van dit onderzoek (begin oktober), bracht het kabinet-Balkenende II de Rijksbegroting 2006 uit.¹⁵ Daarin wordt op basis van het rapport van de Stuurgroep Evaluatie Politieorganisatie en van het rapport van het Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO) 'Beheer beheerst' het zojuist genoemde kabinetsstandpunt ingenomen. Dit standpunt heeft de volgende hoofdpunten:

- de lokale inbedding van de politieorganisatie zal onverminderd gewaarborgd blijven;
- het gezag over de politie wordt niet gewijzigd;
- de positie van de gemeenteraad wordt versterkt doordat het regionaal politiebestuur verplicht wordt de inbreng te vragen van de gemeenteraden in de regio ten behoeve van de prioriteitstelling van de politie in de regio;
- op het moment dat de samenvoeging van het brandweerbestuur en GHOR-bestuur tot één veiligheidsbestuur is gerealiseerd (1 juli 2006) zal integratie van dat bestuur met het regionale politiebestuur verder in gang worden gezet (1 januari 2008);
- er komt één politieorganisatie. Hiertoe behoren de regionale korpsen en het KLPD;

15 Tweede Kamer, 20 september 2005.

- er komt één centrale aansturing van politie Nederland op het vlak van beheer. Het beheer van de politieorganisatie zal onder de verantwoordelijkheid van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties komen. Met deze beslissing wil het kabinet de aansturing van de politie op het terrein van beheer, effectiviteit en efficiëntie versterken en ruimte scheppen voor een sterkere rol voor en betrokkenheid van gemeenten bij de uitvoering van de politietaken, zoals ook door de Stuurgroep is geadviseerd.

Tot zover dit chronologisch overzicht van de belangrijkste beleidsontwikkelingen op nationaal niveau. Een tendens tot centralisering, oftewel ge-centraliseerde beleidsplanning, is waarneembaar. Tegen deze achtergrond wordt de onderzoeksvraag gesteld.

1.2 Doelstelling, vraagstelling en conceptuele onderbouwing

Het Landelijk Kader Nederlandse Politie en de op basis daarvan afgesloten regionale prestatieconvenanten als uitingsvorm van prestatiesturing, vormen (los van een bredere context van de politieorganisatie) de uitgangspunten van dit onderzoek.

Het doel van dit onderzoek is het inzichtelijk maken wat de effecten zijn van centralere aansturing door middel van prestatieconvenanten op processen van sturing en uitvoering binnen de politieorganisatie. De centrale onderzoeksvraag luidt als volgt:

Wat zijn de effecten van prestatiesturing in het algemeen en de prestatieconvenanten in het bijzonder op de dagelijkse praktijk van interne sturing en uitvoering van het politieverk?

Deze onderzoeksvraag is verdeeld in vier vragen die gebaseerd zijn op de theorie van de sturingscyclus. Zij hebben tijdens het onderzoek als leidraad gefungeerd.

- *Stellen en communiceren van doelen:* in hoeverre en op welke wijze worden de landelijke resultaatafspraken binnen de politieorganisatie doorvertaald en gecommuniceerd?
- *Bereiken van doelen:* op welke wijze wordt gestuurd op het bereiken van resultaten, hoe worden de resultaten bereikt tijdens de uitvoering en in

hoeverre leiden de landelijke resultaatafspraken tot een andere manier van werken?

- *Monitoren en verantwoorden*: hoe wordt zicht gehouden op feitelijke korps-, districts-, team- en individuele prestaties en hoe vindt de verantwoording daarover plaats?
- *Bijstellen, verankeren en leren*: op welke wijze vindt op basis van monitoring en verantwoording correctie plaats?

Deze hoofdvragen zijn allereerst nader uitgewerkt in deelvragen die de basis hebben gevormd voor een semigestructureerde vragenlijst ten behoeve van de interviews. Bij deze uitwerking is onderscheid gemaakt tussen uitvoerenden en leidinggevenden waarbij bij de laatste opnieuw een onderscheid is gemaakt tussen chefs op strategisch niveau, tactisch niveau en operationeel niveau.

Sturing staat in dit onderzoek centraal: zowel de 'gegeven' sturing als de 'ervaren' sturing. Met sturen breng je iets voort. Sturen van organisaties is niet iets dat organisaties als een gereïficeerde actor zelf doen, maar is een actief interactieproces van mensen.¹⁶ Als sturing wordt gekoppeld aan organisaties gaat het bijna altijd over rationaliteit in de vorm van doelgerichtheid en oplossingsgerichtheid.¹⁷

Er zijn verschillende definities van sturing. Sturing kan kort gezegd worden omschreven als de mogelijkheid om problemen op te lossen of uitkomsten te bereiken. In onderhavige studie is gebruikgemaakt van de omschrijving van Terpstra van sturing, gehanteerd in een onderzoek naar de lokale sturing van de politie: '(...) al die min of meer doelgerichte pogingen om de uitvoering zo te beïnvloeden dat daarin beoogde doeleinden beter worden bereikt en/of daarin meer wordt gehandeld in overeenstemming met gestelde normen.'¹⁸ Sturen gebeurt derhalve met strategie, visie en beleid. Als zodanig is sturing in organisaties, afgeleid van de cybernetica, altijd een cyclisch proces. Dat komt tot uiting in de volgende vier fasen:¹⁹

¹⁶ Jochims (1997).

¹⁷ Bijna altijd, want organisaties kunnen ook worden beoordeeld op hun interne en externe legitimiteit. Deze gedachte staat centraal in de institutionele organisatie-theorie.

¹⁸ Terpstra (2002, p. 21).

¹⁹ Vergelijk: Stankard (2002), Walton & Deming (1985).

- het stellen en communiceren van doeleinden (ook wel prioriteiten of normen);
- gerichte beïnvloeding van de wijze waarop de uitvoering van het werk plaatsvindt;
- het vergaren van informatie over de uitvoering en resultaten ter controle (monitoren) en verantwoording;
- bijstellen en verankeren (borgen/leren) van doelen en/of activiteiten.

1.3 Afbakening

In dit onderzoek staan het Landelijke Kader en de afspraken in de regionale convenanten centraal. De drie hoofdcategorieën van deze afspraken (intensivering van de opsporing, intensivering van toezicht en handhaving alsmede de verbetering van de doelmatigheid) zijn onder te verdelen in twee overkoepelende categorieën van afspraken:²⁰

- tien resultaatafspraken, die betrekking hebben op intensivering van de opsporing en intensivering van toezicht en handhaving;
- zeven beheersafspraken, die betrekking hebben op verbetering van de doelmatigheid.

Onderhavig onderzoek gaat expliciet niet om de vraag of deze gemaakte afspraken zijn behaald. Ook gaat het onderzoek niet over de vraag of centralisering met behulp van prestatiecontracten echt werkt. Ons onderzoek is gericht op het proces in de politieorganisatie, dat al dan niet beïnvloed is door prestatieconvenanten.

Focus op een aantal thema's

Om eventuele veranderingen in politiewerk op het gebied van sturing en uitvoering te kunnen duiden, is er in overleg met de Commissie Politie en Wetenschap voor gekozen om tijdens de gesprekken op een aantal thema's uit het Landelijk Kader te focussen. Niet omdat andere thema's of indicatoren niet relevant zouden zijn, maar om de gesprekken op verschillende hiërarchische niveaus wat meer handen en voeten te geven.

²⁰ De hoofdcategorieën zijn terug te voeren op de note 'Naar een veiliger samenleving'.

Er is bij de keuze van de onderzoeksthema's rekening gehouden met:

- de directe relatie van de werkwijze van de korpsen met de burger. Deze keuze impliceert dat de gemaakte beheersafspraken en de afspraken over vreemdelingtoezicht en internationale rechtshulpverzoeken buiten de scope van dit onderzoek vallen;
- de mogelijke veranderingen die het gevolg zijn van de prestatieconvenanten in de daadwerkelijke concreetheid van de sturing en de uitvoering van het politiewerk op straat. Deze keuze impliceert dat op het proces 'intake en service' niet is ingezoomd. Uiteraard is dit in gesprekken wel gedeeltelijk aan bod gekomen, bijvoorbeeld de afspraken over 'tevredenheid laatste politiecontact' en 'bereikbaarheid en beschikbaarheid'. Voorzover relevant worden resultaten of tekenende uitspraken hierover in deze rapportage meegenomen.

Er is gekozen voor de volgende thema's:²¹

- verdachten waarvan een proces-verbaal wordt aangeboden aan het OM ('rechtbankzaken');
- inspanningen op het terrein van veelplegers. Daarbij is zowel gekeken naar het opstellen van overzichten van verdachten van (jeugdige) veelplegers als naar de afspraken over doorlooptijden van de processen-verbaal van door (jeugdige) veelplegers gepleegde misdrijven;
- uit staandehoudingen voortgekomen boetes en transacties.

De in de centrale onderzoeksvraag genoemde *dagelijkse praktijk* is derhalve gericht op deze drie thema's. Daarbij is het nadrukkelijk niet de bedoeling om in kaart te brengen of, en zo ja in hoeverre, op dit moment wordt voldaan aan deze resultaatsafspraken. We richten ons op de vraag of, en zo ja op welke wijze, wordt gestuurd op het bereiken van deze afspraken en wat dit betekent voor de uitvoering. Het onderzoek is beschrijvend van aard.

Focus op een aantal regio's en functionarissen

Naast de keuze voor de onderwerpen uit het Landelijk Kader is ook een keuze gemaakt voor een beperkt aantal korpsen. In overleg met de Commissie Politie en Wetenschap is gekozen om het onderzoek te verrichten

²¹ Wat de concrete prestatieafspraken inhouden ten aanzien van deze onderwerpen, wordt in hoofdstuk 3 beschreven.

bij vijf politieregio's (waarbij de eerste drie tevens zijn onderzocht door andere onderzoekers binnen het drieluik):

- Haaglanden;
- Rotterdam-Rijnmond;
- Flevoland;
- IJsselland;
- Amsterdam-Amstelland.

De rapportage is een *overall*-verslag van de resultaten. Korpsen of respondenten zullen niet herkenbaar terug te vinden zijn. Op deze manier is het ook afgesproken met de korpsen en de respondenten. Dit betekent dat bijvoorbeeld bij de toelichtende uitspraken van respondenten zo veel mogelijk dezelfde functienaam is gehanteerd, ook al heeft de persoon een wat andere benaming binnen het korps. Een voorbeeld: wijkagent, buurtregisseur en gebiedsgebonden politiefunctionaris zijn titels voor functies die in de onderzochte korpsen worden gehanteerd. Zij hebben allemaal een iets andere functieomschrijving. Elk korps geeft aan deze functie een eigen kleur. In de toelichtende uitspraken van respondenten is hier de functienaam wijkagent gehanteerd.

Daarnaast dient te worden opgemerkt dat de veranderingen binnen de korpsen momenteel erg snel gaan (zie ook hoofdstuk 2). Het kan zo zijn dat sommige van de onderzoeksresultaten – het empirisch onderzoek vond plaats tussen december 2004 en april 2005 – op het moment van schrijven (april 2006) alweer achterhaald zijn.

1.4 Onderzoeksactiviteiten

De volgende methoden van dataverzameling zijn gehanteerd:

- documentanalyse;
- interviews;
- observaties;
- aanvullend literatuuronderzoek.

Documentanalyse

Als referentiekader voor de analyse dienen in de eerste plaats het Landelijk Kader Nederlandse Politie 2003-2006 en het landelijke veiligheidsbeleid met betrekking tot de politie, zoals vastgelegd door beide politieministers

in het veiligheidsprogramma 'Naar een veiliger samenleving'. Om inzicht te krijgen in de wijze van doorvertaling en doorwerking van afspraken uit het Landelijk Kader binnen de korpsen, zijn in de zojuist genoemde korpsen diverse documenten bestudeerd. Enerzijds gaat het daarbij om de regionale, districts- en teamplannen (en uiteraard het regionale prestatieconvenant), anderzijds zijn documenten bestudeerd aangaande de sturing binnen een organisatie in het algemeen. Daarbij valt te denken aan documenten met betrekking tot leiderschap, informatiegestuurde politie, capaciteitsmanagement, enzovoort. Daarnaast werden documenten over de onderzoeksthema's (bijvoorbeeld met betrekking tot de veelplegeraanpak) in het bijzonder geanalyseerd. Door bestudering van deze documenten is een eerste inzicht verkregen in de wijze waarop een korps omgaat met, dan wel geanticipeerd heeft op de ontwikkelingen van de afgelopen jaren.

Interviews

Het zwaartepunt van het onderzoek zijn de interviews door alle lagen van de politiekorpsen heen. In totaal zijn 174 medewerkers gesproken in de periode december 2004-april 2005. Bij het selecteren van respondenten werd enerzijds de 'lijn gevolgd' van strategisch naar tactisch en operationeel en is anderzijds gekeken naar de verschillende processen binnen de organisatie (noodhulp, wijkzorg, recherche). Daarbij werd in de gesprekken voorzover mogelijk ingezoomd op ofwel 'rechtbankzaken', ofwel staandehoudingen, ofwel de veelplegeraanpak. In sommige politieregio's was dit gezien portefeuillevverdelingen beter te organiseren dan in andere regio's.

Alle interviews zijn afgenomen door één of twee onderzoekers en de duur van de interviews varieerde van één tot drie uur. De interviews hebben plaatsgevonden aan de hand van een semigestructureerde vragenlijst, waarbij de in paragraaf 1.3 geformuleerde hoofdvragen zijn uitgewerkt in nadere onderzoeksvragen. De interviewleidraad en de lijst met respondenten zijn opgenomen in de bijlagen.

Observaties

Naast interviews zijn, voor het achterhalen van de praktijk van interne sturing en van politiewerk, ook observaties gebruikt. Daarbij valt te denken aan het bijwonen van briefings, debriefings, managementgesprekken en het observeren tijdens het meelopen met operationele diensten. En zoals altijd zijn 'de gesprekken in de kantine' waardevol gebleken. De observa-

ties zijn niet geheel systematisch opgezet. Toch is het een waardevolle aanvulling op de andere onderzoeksactiviteiten. Juist mede door deze observaties werd een goede kijk op de al dan niet gewijzigde manier van interne sturing en uitvoering mogelijk. Bovendien is het altijd goed om in de praktijk te aanschouwen wat mensen tijdens de interviews in woorden weergeven.

Aanvullend literatuuronderzoek

Aanvullend op het empirische materiaal is een literatuuronderzoek verricht. Daarbij is gekeken naar eerder onderzoek over de invoering van prestatiecontracten bij de overheid in het algemeen en bij de politie in het bijzonder. Aan deze literatuur hebben we, zoals gesteld, voorafgaand aan het empirische onderzoek geen hypothesen ontleend. De onderzoeksresultaten zijn ter verdieping en interpretatie teruggekoppeld naar de literatuur.

1.5 Leeswijzer

De gestelde hoofdvragen uit paragraaf 3 zijn ingegeven door theoretische inzichten en concepten met betrekking op sturing. Het rapport is als volgt opgebouwd.

In hoofdstuk 2 worden tendensen naar meer bedrijfsmatigheid en centralisering in de publieke sector en bij de Nederlandse politie nader beschouwd. Aan het eind van hoofdstuk 2 wordt beschreven welke plaats respondenten de prestatiesturing bij de politie binnen deze twee tendensen geven.

In hoofdstuk 3 wordt (kijkend naar 'stellen en communiceren van doelen') de doorvertaling van de resultaatafspraken in de korpsen beschreven. Aan de orde komt: wat wordt doorvertaald, in welke documenten, naar welk hiërarchisch niveau in de organisatie, op basis van welke criteria. De analyse gaat verder door te bekijken welke mate en aard van differentiatie in de korpsen wordt aangebracht. Ook wordt ingegaan op de wijze van communiceren bij de doorvertaling.

Hoofdstuk 4 is in zekere zin een bijzonder hoofdstuk waarin een van de belangrijkste pijlers bij sturing centraal staat: informatie. Zoals gesteld is sturing in essentie een cyclisch proces dat plaatsvindt op alle organisatieniveaus. Het cyclische proces kan uiteen gezet worden in verschillende fasen. De praktijk is echter weerbarstiger dan de theorie van fasegericht

werken doet vermoeden, waardoor in het verdere onderzoeksverslag deze fasen niet in alle gevallen afzonderlijk kunnen worden behandeld. Informatie in de vorm van kwantitatieve cijfers en kwalitatieve gegevens en interpretaties is dermate cruciaal voor alle fasen uit de cyclus, dat er zelfs een apart hoofdstuk aan is gewijd.

Vervolgens wordt in hoofdstuk 5 en 6 ingegaan op de praktijk van sturing en uitvoering. Waar in hoofdstuk 3 reeds is ingegaan op het stellen van doelen en de communicatie ervan, wordt in hoofdstuk 5 de nadruk gelegd op het proces van sturen, verantwoorden en bijsturen als essentiële onderdelen van de sturingscyclus. Er wordt stilgestaan bij de volgende aspecten van sturing: de sturingsrelaties tussen de hiërarchische niveaus, momenten van sturing, onderwerpen waarop wordt gestuurd en instrumenten waarmee wordt gestuurd.

In hoofdstuk 6 staat de praktijk van de uitvoering centraal: wat merkt de werkvloer van prestatiesturing en het werken met prestatieconvenanten en in hoeverre is het politiewerk anders dan voorheen? Er wordt stilgestaan bij de gevolgen op de organisatie van het werk, de inhoud van het werk en de gevolgen voor houding en gedrag.

Hoofdstuk 7 beschrijft de kern van de conclusies uit de voorgaande hoofdstukken. Er wordt een antwoord geformuleerd op de centrale onderzoeksvraag. Daarna volgen, met behulp van inzichten uit de bestaande literatuur over (prestatie)sturing in het algemeen en bij de Nederlandse politie in het bijzonder, de verdieping ervan en de aanbevelingen.

Bedrijfsmatigheid en centralisering

In het vorige hoofdstuk is al kort aangegeven dat prestatieconvenanten niet op zichzelf staan, maar onderdeel zijn van twee brede ontwikkelingen die zich zowel binnen als buiten de politieorganisatie afspelen. Enerzijds is dit een ontwikkeling naar meer bedrijfsmatig werken, die zich vooral binnen de politieorganisatie voordoet, anderzijds is er een ontwikkeling of tendens van centralisering, die vooral van buiten de politieorganisatie wordt geïnitieerd.

Beide ontwikkelingen vormen voor een belangrijk deel de context waarbinnen de prestatieconvenanten zijn ingevoerd en worden in dit hoofdstuk nader verklaard en uitgediept. Daarbij wordt ingegaan op de volgende centrale vraagstukken:

- bedrijfsmatigheid en centralisering in de publieke sector (paragraaf 2.2);
- bedrijfsmatigheid en centralisering bij de Nederlandse politie (paragraaf 2.3);
- uitingvormen van bedrijfsmatigheid en centralisering bij de Nederlandse politie (paragraaf 2.4).

Deze vraagstukken worden in dit hoofdstuk aan de hand van een literatuurstudie besproken. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een weergave van de empirische resultaten over de samenhang van prestatieafspraken met de tendensen bedrijfsmatigheid en centralisering (paragraaf 2.5).

2.1 Bedrijfsmatigheid en centralisering in de publieke sector

De twintigste eeuw wordt ook wel de 'eeuw van het management' genoemd.²² Met deze stelling wordt tot uitdrukking gebracht dat de populariteit van management en managementmethoden de laatste decennia aanzienlijk is toegenomen.²³ Deze populariteit heeft zich in de eerste helft van

²² Mintzberg (1999).

²³ Ten Bos (2000).

de twintigste eeuw vooral gemanifesteerd in de private sector, maar sinds de verzorgingsstaat vanaf het begin van de jaren tachtig onder druk kwam te staan, is de belangstelling van overheidsmanagers voor kennis over bedrijfsmatige – uit het bedrijfsleven overgewaaide – managementmethoden aanzienlijk toegenomen.²⁴ Theoretisch gezien is deze populariteit gefundeerd in het zogenoemde *new public management* (NPM) of *the new managerialism*. Het NPM wordt vooral gekenmerkt door een grote nadruk op expliciete prestatie-indicatoren, prestatiemetingen c.q. outputcontrole, gedisciplineerd en zuinig gebruik van middelen, optimaliseren van de mogelijkheden van informatie-technologie, concurrentie en marktwerking.²⁵ Zowel in praktische als theoretische zin is bedrijfsmatig werken in de publieke sector 'in'.

Bedrijfsmatig werken in de publieke sector uit zich op verschillende manieren. In internationaal verband worden met name specifieke managementmethoden als prestatimanagement, procesmanagement en kwaliteitsmanagement in de publieke sector toegepast.²⁶ Met de toepassing van deze methoden wordt beoogd een bijdrage te leveren aan de effectiviteit, efficiëntie, transparantie en aanspreekbaarheid van overheidsorganisaties.²⁷ Het gaat om het beter en tegen lagere kosten bereiken van de gestelde doelen op een manier die inzichtelijk is en die een organisatie in staat stelt om publiekelijk verantwoording af te leggen. Als voorbeeld van een aan het NPM-gerelateerd initiatief kan het traject 'Van beleidsbegroting naar beleidsverantwoording' (VBTB) worden genoemd, waarin de departementen zich moeten verantwoorden over de doelen die zij met publieke middelen hebben gerealiseerd.²⁸

De behoefte aan bedrijfsmatigheid gaat op sommige beleidsterreinen gepaard met een op nationaal niveau gevoelde behoefte aan meer grip. Deze behoefte uit zich veelal in centralisering van bevoegdheden van het lokale of regionale niveau naar het niveau van de rijksoverheid. De laatste jaren is

24 Karsten & Van Veen (1998).

25 Hood (1991), Kickert (1997).

26 Pollitt & Bouckaert (2000).

27 Hood (1991), De Bruijn (2002).

28 *Staatscourant* (2000), nr.16, p. 11.

de rijksoverheid zich nadrukkelijker gaan bemoeien met een aantal traditionele overheidstaken, zoals de zorg voor veiligheid (zowel in termen van criminaliteit als in termen van rampenbestrijding en crisisbeheersing). Waar komt deze behoefte vandaan? Nieuwe praktijken van denken en doen ontstaan namelijk niet zomaar, er moet ruimte voor zijn. Deze ruimte ontstaat veelal als gevolg van een gevoel van crisis dat zich van een sector of organisatie meester maakt.²⁹

Om de context van bedrijfsmatig werken, maar ook van centralisering, bij de politie beter te kunnen begrijpen, wordt in de volgende paragraaf nader ingegaan op dit crisisgevoel in de Nederlandse veiligheidssector in het algemeen en bij de politie in het bijzonder.

2.2 De Nederlandse politieorganisatie en de behoefte aan sturing

Volgens sommigen is er de laatste jaren sprake van een vrijwel permanent gevoel van crisis in de veiligheidssector.³⁰ Hoewel crisis een zwaar beladen woord is, kan wel worden vastgesteld dat de verhouding tussen de politieorganisatie en haar omgeving er niet per definitie een van balans is.³¹ In de achterliggende jaren is er een kloof ontstaan tussen wat van de politie wordt gevraagd en wat zij kon of kan leveren. In deze paragraaf schetsen we allereerst de context van het veiligheidsprobleem om vervolgens in te gaan op de omgeving van de politie en specifieke kenmerken van de politieorganisatie (structuur en cultuur).

2.2.1 Het veiligheidsprobleem

De laatste decennia heeft een verschuiving plaatsgevonden in de definiëring van het maatschappelijk probleem waarmee de politie te maken heeft.³² Waar tot het eind van de jaren tachtig nog wordt gesproken van

²⁹ Clarke & Newman (1997).

³⁰ Terpstra & Kouwenhoven (2004).

³¹ König et al. (2001).

³² Bouteiller (2002, 2005).

'criminaliteit', is de term '(on)veiligheid' momenteel niet meer weg te denken uit het geschreven en gesproken woord. Het is van belang te beseffen dat deze begripsverandering niet alleen woordelijk is, maar ook een nieuwe maatschappelijke en politieke betekenis weerspiegelt. De probleemdefinitie is verbreed. Hierdoor is criminaliteit onderdeel geworden van een veel breder veiligheidsprobleem. Voor deze ontwikkeling is volgens Boutellier een drietal reële gronden aan te wijzen.³³

In de eerste plaats is er de reële toename van het criminaliteitsprobleem.

'Hoewel over de "ware" criminaliteitscijfers altijd veel criminologische discussie bestaat, vanwege definitiekwesties en methodologische problemen, kan worden gesteld dat vanaf het begin van de jaren zeventig sprake is van een vertienvoudiging van de geregistreeerde criminaliteit. Criminaliteit – het geheel van strafrechtelijk gedefinieerde feiten – is met andere woorden part of life in de risicomaatschappij en vormt op deze wijze een permanente, reële bron van onbehagen.'³⁴

Bij de factor die Boutellier noemt, zijn wellicht kanttekeningen te zetten. Anderen spreken van een verzevenvoudiging in de periode tussen 1960 en 2001.³⁵ Hoe het ook precies zij, Westerse samenlevingen als de Nederlandse hebben zich de laatste decennia ontwikkeld tot *high crime societies* waarin criminaliteit en onveiligheid voor veel burgers onontkoombare sociale feiten zijn geworden.³⁶

In de tweede plaats is er een toename in de gevreesdheid voor criminaliteit of daaraan verwante gedragingen, zoals overlast. De toekomstverwachtingen die Nederlandse burgers hebben ten aanzien van de ontwikkeling van de criminaliteit zijn zeer somber: bijna 75 procent van de bevolking verwacht dat in 2020 de problemen rondom veiligheid en criminaliteit (veel) groter zijn dan nu.³⁷ Burgers maken zich zorgen over de ontwikkeling van de

³³ Boutellier (2002, p. 112-114).

³⁴ Boutellier (2002, p. 112-113).

³⁵ Terpstra (2004).

³⁶ Garland (2001).

³⁷ SCP (2004).

³² Op precies grische

criminaliteit in Nederland en deze zorgen lijken gepaard te gaan met een algemene, veel meer dan een persoonlijke, onrust over onveiligheid als maatschappelijk probleem.³⁸ Hierbij speelt mee dat het begrip onveiligheid wordt gebruikt om uiteenlopende gebeurtenissen te kwalificeren: van terrorisme tot vervuiling en van overlast tot georganiseerde misdaad.³⁹ Het zijn gebeurtenissen die bijdragen aan onrust onder de bevolking.

In de derde plaats is de *politieke betekenis van het veiligheidsprobleem toegenomen*. Veiligheid is van oudsher een belangrijke legitimatiegrond voor de vorming van de natiestaat, maar het is juist deze natiestaat die steeds meer moeite heeft met het garanderen van een zekere mate van veiligheid. Hierdoor komt zijn legitimiteit ten opzichte van burgers steeds meer onder druk te staan.⁴⁰ Dit is een eerste oorzaak voor een toename van de politieke betekenis van het veiligheidsprobleem. Een tweede oorzaak voor deze toename wordt gevormd door de ontwikkeling naar een *high crime society* waarin criminaliteit en onveiligheid een structureel onderdeel vormen van media en cultuur.⁴¹ Beide factoren, die overigens enige samenhang vertonen, maken dat het veiligheidsprobleem is gepolitiseerd.⁴² Wanneer een maatschappelijk domein als veiligheid politiseert, dan komt een essentiële, zo niet kritieke, publieke functie hierin vanzelfsprekend onder druk te staan. De politie geraakt derhalve in een maatschappelijke en politiek-bestuurlijke maalstroom die een gevoel van crisis oproept.

2.2.2 Politieke en maatschappelijke verwachtingen

In het recentelijk gepubliceerde visiedocument 'Politie in Ontwikkeling' van de commissie-Welten wordt bevestigd dat het lastig is invulling te geven aan de politiefunctie in de huidige context van veiligheid.⁴³ Veel burgers zijn van mening dat de onveiligheid in de afgelopen jaren onaan-

38 Terpstra (2004).

39 Boutellier (2005).

40 Boutellier (2002).

41 Garland (2001), zie ook Van Dijk (2001) en Baanders & Muller (2005).

42 Huberts e.a. (2004), Projectgroep Visie op de Politiefunctie (2005).

43 Projectgroep Visie op de Politiefunctie (2005).

vaardbare proporties heeft aangenomen en de druk op de politie, als meest zichtbare deel van de rechtshandhaving, is als gevolg hiervan toegenomen.⁴⁴ De kritiek van burgers richt zich in de eerste plaats op het inhoudelijke aspect van het politiewerk: de soort activiteiten. Burgers vinden dat de politie te weinig investeert in toezicht in het publieke domein. In de tweede plaats is steeds luider de vraag te horen of de politie, naast aandacht voor preventie en hulpverlenende activiteiten, niet ook veel meer aandacht moet besteden aan het 'boeven vangen'.⁴⁵ Ten slotte richt een ander deel van de kritiek zich op het optreden zelf en op de strafmaat die er op dat optreden volgt. De maatschappelijke houding ('het sociale klimaat') ten aanzien van criminaliteit en het straffen van criminelen lijkt te zijn verhard.⁴⁶ In de eenentwintigste eeuw is gedogen passé en is hard optreden 'in'. 'Waar in de jaren zestig een teveel en te strikt overheidsoptreden de oorzaak was van problemen rondom legitimiteit, is nu juist het omgekeerde het geval.'⁴⁷ Ten behoeve van de legitimiteit zou de politie weer meer en strikter moeten optreden.

Niet alleen burgers hebben verwachtingen over de politie. Ook het OM en de departementen van BZK en Justitie zijn van mening dat de politie te weinig aandacht heeft voor (strafrechtelijke) handhaving.⁴⁸ Er wordt gesproken van een onaanvaardbaar handhavingstekort.⁴⁹ Het tekortschieten van de politie op haar traditionele aandachtsgebieden, maar zeker ook de overvraging van de politiefunctie als zodanig, is aanleiding geweest voor een discussie over de kerntaken van de politie. Deze kerntakendiscussie is vooral een politiek-bestuurlijke discussie die zowel een bedrijfsmatige benadering stimuleert (focus op *core business*) als er een onderdeel van is.

Concluderend is er derhalve sprake van een veranderende veiligheidscontext voor de politie. De verwachtingen van zowel burgers als (gezags-) partners zijn veranderd en gestegen. Er worden hogere eisen aan de poli-

44 Van der Vijver (2004a), Bojn e.a., (2003).

45 Van der Vijver e.a. (2001), Van der Vijver (2004b).

46 Schaepeers & Te Grotenhuis (2000).

47 Projectgroep Visie op de Politiefunctie (2005, p.26).

48 Huberts e.a. (2004).

49 Ministeries van BZK en Justitie (2001).

tieorganisatie gesteld. In het navolgende wordt ingegaan op de mate van stuur- en beheersbaarheid van een organisatie als de politie. Is de structuur en cultuur zodanig stuurbaar en beheersbaar dat kan worden verwacht dat er flexibel wordt ingespeeld op een veranderende context?

2.2.3 Beperkte stuur- en beheersbaarheid van de politieorganisatie

De interne organisatie van de politie wordt in de literatuur betiteld als een *loosely coupled system*.⁵⁰ In ideaal-typische zin vormt een organisatie een harmonisch geheel: de formele laterale en verticale onderdelen van de organisatie zijn dan in grote mate op elkaar afgestemd. Bij gedifferentieerde of *loosely coupled*-organisaties, is dat niet het geval. Zowel horizontale als verticale coördinatie, en derhalve sturing, kunnen problematisch zijn. Volgens meerdere auteurs is dat bij de politie het geval.

Organisatiestructuur

In termen van organisatiestructuur betekent de karakterisering van de politieorganisatie als 'loosely coupled system' vooral dat er zich specifieke problemen voordoen in de relatie tussen leidinggevenden en uitvoerenden. Kenmerkend voor een organisatie als die van de politie is dat een zekere discrepantie bestaat tussen de formele hiërarchische gezagsrelaties aan de ene kant en de feitelijke vrijheid die uitvoerders in de praktijk blijken te hebben aan de andere kant.⁵¹ Politieagenten hebben, als *street-level bureaucrats*, de nodige discretionaire ruimte in hun handelen.⁵² Deze situatie heeft oud-hoofdcommissaris Hessing ooit bewogen te stellen dat iedere overeenkomst tussen het aan de top geformuleerde beleid en hetgeen in de uitvoering geschiedt op louter toeval berust. Niet alleen de sturing vooraf (beleid), maar ook de controle van het uitvoerende werk door leidinggevenden is problematisch, omdat chefs zich meestal op grote fysieke afstand bevinden van het werk in uitvoering en een slechte informatieposi-

50 Hasenfeld (1983).

51 Smith (1985).

52 Lipsky (1980).

53 Van der Torre (1999), Terpstra (2002), Wilson (1989, p. 154 e.v.).

tie hebben ten opzichte van politieagenten.⁵³ De politieorganisatie wordt dan ook gezien als een *mock bureaucracy* waarin de controle over het werk in uitvoering vooral in handen ligt van uitvoerenden.⁵⁴ De mogelijkheden van leidinggevers om het uitvoerende werk gericht te beïnvloeden zijn gering. De pogingen die worden ondernomen om te sturen monden uit in verschillende sturingsperikelen die zich voordoen in de politieorganisatie: beleid en uitvoering komen nauwelijks nader tot elkaar.⁵⁵ Vanuit deze invalshoek bekeken is het bijna vanzelfsprekend dat het vanuit departementen sturen op nationale prioriteiten een moeilijk te realiseren proces is (zo is ook de laatste jaren gebleken).⁵⁶

Organisatiecultuur

Differentiatie in culturele zin houdt in dat de politieorganisatie is 'opgebouwd uit verschillende retorica's: manieren van denken en spreken die zijn afgestemd op de positie waar men zich op dat moment in weet of waant. Het gaat dus niet om een opgeklopte woordcultuur, maar om verschillen in visie, optiek en belang.'⁵⁷ Het zijn met name de cultuurverschillen tussen de hiërarchische niveaus waarvan men veronderstelt dat ze een 'kleilaag' vormen die beperkend werkt op de vertaling van beleid naar uitvoering en hiermee impliciet ook op het aanpassingsvermogen van de politieorganisatie als zodanig.⁵⁸

Braun maakt een onderscheid tussen *policy cops*, *management cops* en *street cops*.⁵⁹ De groep van *policy cops* bestaat uit de korpsleiding (korpschef, divisiechefs en districtschefs) en beleidsmedewerkers. In de dagelijkse werkelijkheid van *policy cops* speelt machtsvorming een nadrukkelijke rol, omdat de politisering maakt dat zekerheid hierin wordt gezocht.⁶⁰ Deze groep houdt zich dan ook nauwelijks bezig met de dagelijkse politiepraktijk, maar is vooral

54 Van Maanen (1983).

55 Braun (1999).

56 In 't Veld e.a. (2001), Algemene Rekenkamer (2003a).

57 SMP (1995, p. 33).

58 Boin e.a. (2003).

59 Braun (1999).

60 SMP (1995).

gericht op de externe representatie naar buiten. Waarden als efficiëntie, uniformiteit en beheersbaarheid spelen in de wereld van de *policy cops* een grote rol.

De *management cops* (chefs van eenheden/teams) worden eigenlijk niet gezien als een homogene culturele groep, omdat zij in twee soorten bestaat. Er zijn *management cops* die naar boven kijken in de hoop hogerop te komen. De tweede groep *management cops* is meer op de werkvloer gericht en hun cultuur kent meer overeenkomsten met die van de *street cops*. De *street cops* vormen de groep op uitvoerend niveau. Het is een relatief sterke culturele eenheid, omdat in een organisatie als die van de politie juist op het niveau van de uitvoering een sterke mate van groepsverbondenheid en teamgeest tussen mensen optreedt.⁶¹ In de werkelijkheid van *street cops* weten leidinggevenden niet hoe het in de praktijk werkt.⁶² De voorstellen van de leiding worden door de *street cops* dan ook beoordeeld in het licht van de praktische bijdrage aan het politiewerk.⁶³ *Street cops* zien zichzelf als praktische professionals die veel waarde hechten aan zelfstandigheid en vrijheid. Zij willen de ruimte om naar eigen inzicht te handelen. Het achteraf afleggen van verantwoording over het doen en laten wordt als motie van wantrouwen en miskenning van eigen deskundigheid ervaren.⁶⁴

2.2.4 Synthese: interne en externe behoeften

De politiek-maatschappelijke druk die de achterliggende jaren op de politie is komen te liggen, heeft zich vertaald in zowel een interne- als externe behoefte aan meer sturing. Intern zijn verschillende regio's de laatste jaren begonnen met het introduceren van nieuwe management- of sturingsconcepten. We moeten dan ook niet doen alsof het sturen op output een ontwikkeling is die uitsluitend door de komst van prestatiecontracten is ontstaan. Er is sprake van een dubbele, recursieve, beweging, die tegelijkertijd plaatsvindt. Enerzijds hebben veel regio's de kans gegrepen om 'mee te lif-

61 Smith (1985).

62 Punch (1983), Elias (1997).

63 Boin e.a. (2003).

64 Van Reenen (2004).

ten' op het ministeriële beleid.⁸⁵ Anderzijds is binnen de politie al langer sprake van bedrijfsmatiger werken (zie hoofdstuk 1 en paragraaf 2.4) en is er sprake van 'meeliftgedrag' van de politiedepartementen met deze ontwikkeling. Daarnaast speelt mee dat 'blauwe bazen' gevoelig zijn voor moderne managementconcepten: zij zien het gebruik hiervan als uiting van hun identiteit als moderne leidinggevendenden.⁸⁶

Naast een sterke interne behoefte aan nieuwe werkwijzen die de sturing van politiewerk kunnen verbeteren, is er tevens sprake van een externe behoefte die vooral ligt bij de beide politieministeries. Deze behoefte vertaalt zich in eerste instantie in centralisering. Hoewel hiertoe eerder pogingen zijn ondernomen (zie hoofdstuk 1), kan worden gesteld dat deze centralisering met name is ingezet na de IRT-affaire. Daarnaast heeft deze tendens tot centralisering de afgelopen jaren een steeds bedrijfsmatiger karakter gekregen. Vanaf het Beleidsplan Nederlandse Politie (BNP) maakt de rijksoverheid expliciet duidelijk dat zij behoefte heeft aan inzicht in de prestaties die de politie levert. Dit krijgt concreet vorm door de regionale korpsen hun beleidsplannen en jaarverslagen te laten schrijven in termen van het Informatiemodel Nederlandse Politie (INP).

Gesteld kan worden dat de interne en externe behoeften aan sturing bij elkaar zijn gekomen en elkaar in zekere zin en op sommige gebieden (zoals de outputgerichtheid) hebben versterkt. Een vervolgvraag is hoe deze behoeften zich uiten in de politieorganisatie en in het bestel als zodanig. De prestatiecontracten worden hierbij als uitgangspunt genomen en vervolgens worden deze in het perspectief van zowel bedrijfsmatigheid als centralisering geplaatst.

2.3 Uitingvormen van bedrijfsmatigheid en centralisering

De komst van de prestatieconvenanten staat zoals gezegd niet op zichzelf, maar is onderdeel van een bredere ontwikkeling naar bedrijfsmatigheid.

⁸⁵ Van der Vijver (2004b, p. 92), zie ook Terpstra (2002).

⁸⁶ Boin e.a. (2003).

Daarnaast zijn prestatieconvenanten volgens velen een duidelijk voorbeeld van een ontwikkeling naar meer gecentraliseerde aansturing van de regionale politiekorpsen. De politieministers hebben meer behoefte aan beheersmatige en beleidsmatige grip op de regionale politiekorpsen. Op zich is deze reflex van centralisering een logische: in tijden van crisisgevoel en turbulentie in de omgeving is de neiging tot centralisering altijd aanwezig.⁶⁷ In deze paragraaf beschrijven we kort de achtergronden van prestatieconvenanten, om vervolgens meer specifiek in te zoomen op de relatie met enerzijds bedrijfsmatigheid en anderzijds centralisering.

2.3.1 Prestatieconvenanten en hun achtergronden

In 2002 heeft het kabinet een nieuwe lijn ingezet. Als uitwerking van het regeerakkoord verschijnt in oktober 2002 het veiligheidsprogramma 'Naar een veiliger samenleving'. De ambities die in het veiligheidsprogramma worden gelegd zijn hoog. Het gaat om het bewerkstelligen van een zogenoemde 'trendbreuk'. Een vermindering van 20 tot 25 procent van de criminaliteit en overlast in de publieke ruimte moet vanaf 2006 in het vizier komen. De hoofddoelstellingen die bij deze ambitie zijn geformuleerd hebben betrekking op het versterken van de algemene criminaliteitsbestrijding met daarbij als beleidsprioriteiten de aanpak van jeugdige veelplegers en hardkernjongeren, het intensiveren van toezicht en handhaving en het verbeteren van de doelmatigheid. Om deze hoofddoelstellingen te bereiken is het onder andere noodzakelijk om het 'bedrijf van de rechtshandhaving' efficiënter te maken en te moderniseren.⁶⁸ Een van de beloften die de ministers met het oog op deze uitgangspunten doen, is het maken van resultaatafspraken met de politieregio's op basis van (vooral) gedefinieerde prestatienormen.

Als uitvloeisel van het veiligheidsprogramma hebben de ministers van BZK en Justitie februari 2003 het 'Landelijk Kader Nederlandse Politie 2003-

⁶⁷ Zo leert ons onder andere de (structurele) contingentiëtheorie uit de sociaal-wetenschappelijke organisatiekunde. Overigens zegt de logica van de reflex niets over de terechtheid van deze reflex.

⁶⁸ Ministeries van BZK en Justitie (2002, p. 21).

2006' (LKNP) met de korpsbeheerders afgesloten. Het LKNP sluit aan bij de meerjarenvisie 'Perspectief 2006' die is geformuleerd door het OM en bestaat uit prestatieverplichtingen. Deze verplichtingen vormen de basis voor de regionale prestatieconvenanten die in de loop van 2003 door alle korpsbeheerders en de beide ministers zijn ondertekend (zie ook hoofdstuk 3). In vergelijking met het Beleidsplan Nederlandse Politie (BNP), waarin voorheen de landelijke beleids- en beheerscyclus lag verankerd, heeft het LKNP veel aandacht voor de output van de politie. De sturingsproblemen die kenmerkend zijn geweest voor deze periode, bijvoorbeeld de gebrekkige aansluiting tussen de primaire werkprocessen van de politie en het maatschappelijk effect in termen van veiligheid, zijn met de introductie van het LKNP 'opgelost' door niet zozeer het maatschappelijk effect (outcome), maar de directe prestatie (output) van de politieorganisatie centraal te stellen. Het gegeven dat er een verschuiving heeft plaatsgevonden naar output betekent overigens niet dat outcome er niet toe doet. Enkele indicatoren die zijn gebaseerd op de Politiemonitor Bevolking (PMB) besteden wel degelijk aandacht aan het effect van het politieoptreden, bijvoorbeeld aan het vergroten van de klanttevredenheid.

Met de komst van de prestatieconvenanten is prestatiesturing een structureel onderdeel geworden van de instrumenten die worden gebruikt om het politiewerk te sturen. Prestatiesturing of -management kan daarbij worden begrepen als '(...) het proces waarin sturing van de organisatie plaatsvindt door het systematisch vaststellen van missie, strategie en doelstellingen van de organisatie, deze vervolgens te vertalen naar alle organisatieniveaus en meetbaar te maken door rapportage van kritische succesfactoren en prestatie-indicatoren om uiteindelijk acties te kunnen ondernemen voor bijsturing van de organisatie.'⁶⁹

2.3.2 Prestatieconvenanten en bedrijfsmatigheid

De komst van de prestatiecontracten past naadloos in de ontwikkelingen naar bedrijfsmatig werken binnen de publieke sector in Nederland en

⁶⁹ De Waal (2003, p. 16).

meer specifiek de Nederlandse politie. Het bedrijfsmatig werken krijgt invulling middels enkele nieuwe organisatieconcepten, die gericht zijn op professionalisering van de politieorganisatie. Hierna wordt een aantal voorbeelden genoemd.

Informatiegestuurde politie

Informatiegestuurde politie (IGP) is een sturingsmodel op basis waarvan wordt gepoogd het politiewerk gerichter, gestructureerder en intelligenter te kunnen uitvoeren. Volgens de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid (Inspectie OOV) is het met IGP mogelijk steeds heldere keuzes te maken, zowel voor als tijdens het werk, waardoor een maximaal resultaat kan worden bereikt.⁷⁰ IGP is de Nederlandse vertaling van *Intelligence Led Policing* (ILP), dat is ontwikkeld in het Engelse Kent. De Raad van Hoofdcommissarissen (RHC) heeft in 2000 een stuurgroep samengesteld die ILP heeft onderzocht voor de Nederlandse situatie. De doorontwikkeling van het sturingsconcept is vervolgens belegd in de Aanpak Bedrijfsvoering Recherche Informatiehuishouding en Opleiding (ABRIO).⁷¹ Binnen ABRIO is ILP in eerste instantie vertaald als Informatiegestuurde Opsporing (IGO), maar de brede toepasbaarheid van het sturingsconcept heeft ertoe geleid dat IGP is ontstaan.

De gedachte achter IGP is relatief simpel. Politiewerk vindt haar basis in de beschikbaarheid van informatie. Informatie dient dus te fungeren als het hart van de politieorganisatie en daarmee als basis voor sturing van politiewerk. Politiewerk wordt daarbij, in samenhang met andere beschreven of nog te beschrijven professionaliseringstendenzen, omschreven als een probleemgeoriënteerde aanpak van criminaliteit en onveiligheid door middel van een procesgerichte werkwijze. Om informatie – en het gaat daarbij niet alleen om politie-informatie, maar bijvoorbeeld ook om informatie van de gemeentelijke basisadministratie – ook te laten functioneren als 'hart' van de politieorganisatie is een drietal zaken nodig:

- een meer gestructureerde gegevensverzameling (gegevens/informatie verzamelen moet de hoofdtaak zijn van iedere politieagent);

70 Inspectie OOV (2004).

71 ABRIO is voortgekomen uit de IRT-affaire en is een samenwerkingsverband tussen de politie en het OM dat gericht is op het beter afstemmen van de processen en informatiestromen die een rol spelen in de opsporing. Vanuit ABRIO worden gestandaardiseerde werkprocessen en (informatie)producten ontwikkeld.

- een grondige analyse om van de gegevens ook informatie te maken;
- het beter benutten van informatie voor het maken van keuzes en aanpakken van problemen (sturing).

Het voor de hand liggende karakter van deze drie stappen is in het visierapport van ABRIO tot uiting gebracht door in de ondertitel te stellen: 'It's no rocket science, it's just common sense but it works.'⁷²

Procesgericht werken

Sinds het midden van de jaren negentig werkt de Nederlandse politie met het Kwaliteitsmodel Nederlandse Politie (NKP), dat is afgeleid van het model van het Instituut Nederlandse Kwaliteit (INK).⁷³ De afgelopen jaren hebben veel korpsen hun organisatie geprofessionaliseerd volgens de beginselen van dit model. Dit heeft ertoe geleid dat de Nederlandse politie als zodanig zich beweegt richting de zogenoemde procesgerichte fase.⁷⁴ In deze fase staan niet de activiteiten die worden verricht centraal, maar de processen die deze activiteiten verbinden en daarmee de functionele niveaus in de organisatie doorkruisen.

Op basis van het Referentiemodel Bedrijfsprocessen Politie (RBP) hebben de verschillende politieregio's hun processen beschreven. Op hoofdlijnen gaat het (in operationele zin) om de processen noodhulp, handhaving, opsporing, intake en service en operationele ondersteuning.⁷⁵ Op regionaal niveau en vaak ook districtsniveau zijn proceseigenaren aangewezen die verantwoordelijk zijn voor de kwaliteit van de processen. De lijnmanagers zijn verantwoordelijk voor de resultaten die met deze processen worden gerealiseerd.⁷⁶

Capaciteitsmanagement

Het laatste bedrijfsmatige concept waaraan hier aandacht wordt besteed is capaciteitsmanagement. Dit heeft, kort gezegd, tot doel de beschikbare capaciteit van de politie aan te passen aan de vraag vanuit de omgeving. De

⁷² ABRIO (2001).

⁷³ Thans wordt kortweg gesproken van het INK-model.

⁷⁴ Inspectie OOV (2001).

⁷⁵ De processen die onderdeel zijn van de bedrijfsvoering worden hier niet meegenomen.

⁷⁶ In de bijlage wordt het RBP naast andere modellen gezet en kort toegelicht.

capaciteit moet zich concentreren op de tijdstippen dat deze het meest nodig is. Dit vereist enerzijds de beschikbaarheid van relevante informatie en anderzijds een effectievere en efficiëntere omgang met roosters, werktijden en dergelijke. Om het sturen op capaciteit te ondersteunen is een zogenaamd capaciteitsmanagementsysteem (CMS) ontwikkeld waarmee in verschillende politieregio's wordt geëxperimenteerd.

2.3.3 Prestatieconvenanten en centralisering

De prestatieconvenanten passen niet alleen in de ontwikkeling naar meer bedrijfsmatig werken, maar ook in een waar te nemen centraliseringstendens (al verschillen hierover de meningen, zie ook volgende paragraaf). Voorbeelden van de neiging naar verdere centralisering van sturing door de politiedepartementen van de regionale korpsen en binnen de politie worden hierna (niet uitputtend) genoemd.⁷⁷

ICT-service-organisaties

In het Beleidsplan Nederlandse Politie is de noodzaak geconstateerd om de bovenregionale informatievoorziening te verbeteren. Het Convenant Politie 1999 heeft de basis gelegd voor het instellen van de Regieraad ICT politie. Met het Bestek 2001-2005 heeft de Regieraad ICT de concepten vraagsturing en aanbodvoorziening ontwikkeld. De vraagsturing bestaat uit de onderlinge afstemming van de uiteenlopende behoeften en de bundeling van deze behoeften tot eenduidige opdrachten voor vernieuwingsprojecten. Deze vraagsturing is verankerd in het Concern Informatiemanagement Politie (CIP). De aanbodvoorziening is de daadwerkelijke ontwikkeling van applicaties en technische infrastructuur en de levering van de daaraan gerelateerde diensten. Deze voorzieningen zijn verankerd in de ICT Service Coöperatie Politie, Justitie en Veiligheid (ISC).⁷⁸

⁷⁷ De hier genoemde centraliseringstendensen waren onderwerp van discussie tussen de politiedepartementen enerzijds en het Korpsbehoedensberaad (KBB) en de Raad van Hoofddcommissarissen (RHC) anderzijds. Deze discussies zijn begonnen eind 2002, begin 2003. Het uiteindelijke besluit in het KBB van 7 februari 2004 staat bekend als de *package deal* tussen de politieministers en de politieberaden. De *package deal* is een belangrijk moment in het centraliseringproces. De besluiten van de *package deal* staan in een brief (gedateerd 10 februari 2004) van het departement van BZK aan de beraden, kenmerk EA2004/53178.

⁷⁸ Zie de Algemene Rekenkamer (2003b) voor achtergronden.

Shared services

Vanuit de Raad van Hoofdcommissarissen (RHC) en het Korpsbeheerders-beraad (KBB) is het initiatief gekomen om *shared services* op het gebied van intake (Landelijk Telefoonnummer Politie: LTP), Human Resource Management (HRM) (personeelsadministratie) en facilitaire diensten (inkoop) te realiseren. In februari 2005 heeft het KBB ingestemd met een projectinitiatie om te onderzoeken hoe deze gezamenlijke diensten op landelijk niveau gestalte kunnen krijgen. Waar de samenwerking tussen politieregio's de laatste jaren op kleine schaal op gang is gekomen, is dit de eerste stap naar meer samenwerking op grote schaal.

Nationale Recherche

Na de Interregionale Recherche Teams (IRT) en de kernteams is op 1 juli 2003 de Nationale Recherche, onder gezag van het Landelijk Parket, ingesteld. De Nationale Recherche bestaat uit de zes kernteams, het landelijk rechteam, de unit mensensmokkel, de unit synthetische drugs en de XTC-teams.

2.4 Bedrijfsmatigheid en centralisering: onderzoeksresultaten

Tijdens de interviews is aan orde geweest wat de respondenten vinden van de ontwikkelingen rondom het functioneren van de politie. In de eerste plaats is ingegaan op centralisering in algemene zin en in de tweede plaats is aandacht besteed aan de prestatiecontracten als uiting van tendensen waaruit blijkt dat de politieorganisatie haar bedrijfsvoering moderniseert en waaruit centralisering blijkt.

2.4.1 Mening over centralisering en bedrijfsmatigheid

Een zekere mate van uniformiteit of eenheid wordt door het overgrote deel van de respondenten als een noodzakelijke voorwaarde voor het goed functioneren van de Nederlandse politie gezien. Het gaat hier dan met name om beheersmatige aangelegenheden. Bedrijfsmatige waarden als effectiviteit, efficiëntie en standaardisering vinden al sinds de jaren tachtig hun weerklank in de regionale politiekorpsen. Daarbij is aandacht gevraagd voor de zogenoemde 'concerngedachte'. Deze is volgens de respondenten

onvoldoende van de grond gekomen, hetgeen onder andere tot uiting komt in het bestaan van een diversiteit aan informatiesystemen, maar ook in de omgang met het wagenpark. Hoewel uniformiteit (standaardisering), wanneer het gaat om beheer, als een positieve waarde wordt gezien, is het effect van de initiatieven die tot nog toe zijn ondernomen volgens de respondenten beperkt. Overigens wordt ook opgemerkt dat er momenteel hard aan wordt gewerkt.

Een aantal respondenten is van mening dat centralisering vooral wordt gedreven door efficiëntieoverwegingen. Efficiëntie is volgens hen het doorslaggevende argument, en niet de effectiviteit en kwaliteit. Het centraliseren van het Landelijk Telefoonnummer Politie (intake), maar ook het centraliseren van het beheer over het wagenpark worden genoemd als voorbeelden waarin de efficiëntie ten koste kan gaan van de effectiviteit en kwaliteit. Sommige respondenten vinden dat de grote nadruk op effectiviteit en efficiëntie door de ministers gedaan wel misbruikt wordt om toe te werken naar steeds verdergaande schaalvergroting en wellicht een nationale politie.

'Onder het mom van effectiviteit en efficiëntie wordt er steeds meer aan schaalvergroting gedaan. Stap voor stap naar een nationale politie, zo lijkt het. Maar goed, uiteindelijk lijkt het er toch om te gaan dat de departementen willen sturen en macht willen hebben en daarvoor zijn dit soort structuuro oplossingen blijkbaar het meest geprefereerde middel.'

PLAATSVERVANGEND KORPSCHIEF

De kwestie van de centraliseringstendenzen speelt op alle hiërarchische niveaus, waarbij politieagenten, operationeel leidinggevend, maar ook veel leidinggevend op tactisch niveau, centralisering veelal met prestatiecontracten associëren. Het op nationaal niveau vaststellen van prestatienormen waaraan de politie moet voldoen, wordt door hen beschouwd als een vorm van centralisering. Er is daarnaast een groot aantal respondenten dat tendensen naar centralisering vooral terugziet binnen de eigen politieregio. Het regionaliseren van ondersteunende diensten en recherche, maar ook een toename in gestandaardiseerde werkwijzen wordt gezien als uitingen van een toenemende centralisering. Naarmate een respondent een meer operationele functie heeft, verdwijnt het begrip centralisering naar de achtergrond en komt het begrip prestatiecontract, en de gevolgen daarvan bin-

nen het korps (zie de hoofdstukken 3, 5 en 6), meer naar de voorgrond. Men staat in algemene zin niet negatief tegenover een zekere mate van centralisering van beheer. Naast een betere bedrijfsvoering en verhoging van transparantie kan men met meer centralisatie ook de kleinschaligheid van bepaalde facetten van het politiewerk aanpakken. Maar er wordt ook een aantal kritiekpunten over de manier, vorm, kwaliteit en inhoud van de centralere aansturing van de politie aangebracht. Dat betreft de als bureaucratisch en *top-down* ervaren manier waarop centrale sturing in de praktijk nogal eens wordt doorgezet. Volgens velen is ook de vorm van bepaalde centraliseringstendenzen te bekritisieren; concreet wordt hier de splitsing van de functionele en territoriale invulling van het politiewerk genoemd. Met nadruk wordt erop gewezen dat de kwaliteit van de centralere aansturing door inconsequente of niet geheel doordachte maatregelen nogal te wensen over laat. Ten slotte wordt het in de beleving van politiemensen steeds lastiger om aan de vele, diverse en vaak als tegenstrijdig ervaren prioriteitszettingen en speerpunten te kunnen voldoen die vanuit verschillende opdrachtgevers op landelijk en regionaal niveau worden opgelegd.

Verdere centralisering van een beleidsmatige aansturing van het politiewerk wordt als een onwenselijk ontwikkelperspectief gezien. Het stellen van kaders en het geven van normen is nodig, maar hier moet het voor wat betreft het executieve politiewerk wel bij blijven. Politiewerk krijgt volgens de respondenten lokaal invulling en het centraal aansturen van dit werk verhoudt zich niet goed tot deze lokale invulling. Hier zijn korpschefs, districtschefs, afdelingschefs, groepschefs en politieagenten het bijna allemaal wel over eens. Vanuit het besef dat gezag (beleid) en beheer weliswaar te onderscheiden zijn, maar niet te scheiden, gaat de voorkeur niet uit naar een gecentraliseerde aansturing, maar veel meer naar een wederzijdse dialoog.

2.4.2 Meningen over prestatiesturing en prestatiecontracten

De respondenten plaatsen de prestatiecontracten in een bredere context van tendensen naar meer centralisering, zoals centralisering van beheer, verkeershandhavings- en mileuteams, de Nationale Recherche, het landelijk uitrollen van IGP op basis van de ABRIO-producten en de discussie over het politiebestel.

'Een onderdeel ervan is resultaatgericht werken en prestatiecontracten, maar de centralisering is breder en draait wat mij betreft vooral om macht en om wie nu even aan de touwtjes mag trekken.'

DISTRICTSCHEF

Op alle niveaus in de organisatie hebben politiemensen een uitgesproken mening over centralisering en prestatiecontracten; iedereen kan wel voorbeelden noemen over de doorwerking.

Van prestatiesturing als instrument in de organisatie (vaak wordt het ook resultaatsturing en resultaatverantwoordelijkheid genoemd) werd en wordt al veel gebruikgemaakt. Daarover is iedereen wel te spreken.⁷⁹ In feite was door de politie zelf al het proces naar meer prestatiegerichtheid en prestatiesturing in gang gezet. De komst van de prestatieconvenanten was in een zekere zin een procesversneller naar meer prestatiegerichtheid en -sturing van de politie. De oorspronkelijke bedoeling van de invoering van de prestatiesturing bij de politie was daarmee niet zozeer een sterkere centralisering; de uit het LKNP voortvloeiende prestatiecontracten hadden dat effect echter wel.

Het is begrijpelijk dat bij het afsluiten van de prestatieconvenanten in 2003 met name politiechefs voorstanders van de prestatiecontracten waren. Politiechefs, maar ook veel dienders verwachtten vooral een verbetering van de transparantie van het politiewerk, sterke impulsen om op bepaalde terreinen beter werk te (moeten) leveren en als gevolg daarvan ook een verhoogde legitimiteit bij de twee politieministeries, de politiek en de samenleving. Wel waren er ook toen verschillende leidinggevend en dienders die nogal onverschillig waren over de komst van de prestatiecontracten. Oorzaak hiervan was een ontoereikend zicht op de gevolgen voor de dagelijkse politiepraktijk of de overtuiging – en dat betrof voornamelijk rechercheurs – dat er toch niet meer harder kon worden gewerkt. Ten slotte waren er politiemensen die de prestatiecontracten resoluut afkeurden. Hier spelen ervaringen met de zoveelste reorganisatie een rol, maar ook

79 In sommige korpsen wordt al geëxperimenteerd met vanuit de Verenigde Staten overgenomen vormen van Comstat, hetgeen staat voor resultaatverantwoordelijkheid op basis van computerstatistiek.

bepaalde beroepsopvattingen waarbij opgelegde normen bij een politie die dienstverlenend gericht is, onverenigbaar zijn.

Naarmate de periode tussen de invoering van het Landelijk Kader en de daadwerkelijke werking ervan vordert, worden gevolgen in de organisatie duidelijker. Het onderhavige empirisch onderzoek is uitgevoerd tussen december 2004 en april 2005, dus bijna twee jaar na invoering ervan. De balans van het bestaan en de inhoud van de prestatiecontracten kan worden opgemaakt. Op de echte gevolgen van de prestatiecontracten voor sturing en uitvoering in de politieregio's wordt in de volgende hoofdstukken ingegaan, maar hier kan reeds gesteld worden dat de reacties op de prestatiecontracten als instrument om het politiewerk te sturen ook nu nog heel divers zijn. Ook nu vindt een groot aantal respondenten dat de prestatiesturing die uitgaat van het Landelijk Kader Nederlandse Politie een nuttig instrument is, als deze wordt ingezet om prestaties inzichtelijk te maken. Bij de concrete inhoudelijke afspraken werd echter een aantal kanttekeningen geplaatst.

Strategisch leidinggevend en sommige tactisch leidinggevend beschouwen de prestatiecontracten als mogelijkheid om helderheid te scheppen in de verwachtingen die de nationale politiek ten aanzien van de politie heeft. Aan deze helderheid heeft het volgens hen lange tijd ontbroken. Een groot deel van de strategisch en tactisch leidinggevend is van mening dat de prestatiecontracten een logisch gevolg zijn op de ontwikkelingen die de politie heeft doorgemaakt. De onzichtbaarheid van de prestaties van de politie in de afgelopen decennia, waarin ook het BNP geen verandering heeft kunnen brengen, hebben naar hun idee de basis gelegd voor de komst van de prestatiecontracten.

'De criminaliteit moest naar beneden, want de mensen in de straat waren het zat. Remkes ging daar met de prestatiecontracten slim in mee om zo mensen in de straat te "pleasen".'

DISRICTSCHEF

'We hebben het ook te vaak laten liggen. Wij zijn niet het meest effectieve bedrijf geweest in de laatste tien jaar. We hebben bijvoorbeeld op het gebied van handhaving en recherche niet altijd goed gewerkt.'

TEAMCHEF

Deze onzichtbaarheid was niet alleen voor de ministers een probleem, maar ook voor de politie zelf. Het richting externen niet duidelijk kunnen maken waarop de politie aanspreekbaar is, werd als een knelpunt ervaren en de omschakeling naar meer nadruk op output is hier in zekere zin een oplossing voor. De externe druk, in de vorm van de prestatiecontracten, is volgens respondenten van sommige politieregio's nodig geweest om deze omschakeling te realiseren, terwijl men in andere politieregio's deze omschakeling al op eigen initiatief had gemaakt.

'Mer name de korpschefs waren het beu; ze wilden laten zien dat bedrijfsvoering nog niet zo slecht was. Het is ook eerder een achterafverhaal dat de prestatiecontracten zomaar van boven opgelegd werden in het kader van centrale sturing.'

PLAATSVERVANGEND KORPSCHIEF

Er wordt echter ook wel met de nodige scepsis op het bestaan van de prestatiecontracten gereageerd. Zo worden ze ook wel gezien als de zoveelste 'slinger' die wordt gegeven aan het centralisatie versus decentralisatie-debat. Daarnaast wordt er flijntjes op gewezen dat in de veiligheidsketen alleen met de politie prestatieconvenanten worden afgesloten en met de rest van de partners in veiligheid niet (zie verder hoofdstuk 3). Het gaat dan bijvoorbeeld om de negatieve veronderstelling die daar achter ligt.

'De veronderstelling die ten grondslag lijkt te liggen aan het feit dat BZK met prestatiecontracten gaat werken, namelijk de politie presteert niet genoeg, hetgeen ook zou blijken uit het rapport van Tak & Fiselier, daar word ik witheet van. Zo ga je niet met elkaar om!'

PLAATSVERVANGEND KORPSCHIEF

Over de wijze waarop de huidige prestatiecontracten zijn vormgegeven, en dan gaat het met name om de concrete inhoudelijke afspraken die er in staan (of juist niet worden gemaakt), zijn de respondenten vaak minder of niet te spreken.

'Het eindoordeel over de prestatiecontracten? Prestatiecontracten: van mij mag het, maar ik zou het graag zien op veiligheidsindicatoren. En ik zou graag zien dat het verband werd hersteld tussen twee denkmo-

dellen: integrale veiligheid op lokaal niveau en centrale sturing op de juiste indicatoren. Dat voedt dan tevens de besteldiscussie.'

LID KORPSLEIDING

Inhoudelijke afspraken, gedefinieerd als productiviteitsnormen en gecombineerd met financiële afspraken hebben een sterk sturende werking waarvan respondenten vinden dat die niet zo veel betrekking heeft op veiligheid.

Kritische geluiden zijn ook te horen over het referentiepunt (of nuljaar) waarvan is uitgegaan, over de indicatoren, over de relatie van de indicatoren met veiligheid (de outcome, vertaald als criminaliteit en veiligheid in objectieve en subjectieve zin) en dus over indicatoren die er niet in staan en over de norm (productiecijfers) die bij die indicatoren hoort. De ministers zouden zich uitsluitend met de hoofdlijnen moeten bezighouden, zo luidt de algehele mening van de strategisch en tactisch leidinggevendenden. Dat kan met contracten. Maar de lokale invulling en de wijze waarop een korps hier invulling aan geeft, dat zou aan de korpsen moeten zijn.

Op operationeel niveau wordt veel over nut en noodzaak van de prestatiecontracten gediscussieerd. Een groot deel van de politiemensen op de werkvloer ziet de prestatiecontracten als een middel dat de ministers gebruiken om meer grip te krijgen op de politie en ondersteunt dit ook. Net als in het bedrijfsleven is het volgens hen logisch dat de politie wordt afgerekend op haar prestaties. Opsporing en handhaving worden door deze respondenten gezien als taken van de politie die de laatste jaren in het gedrang zijn gekomen en die nadrukkelijk aandacht behoeven. Prestatiecontracten worden vanuit dit perspectief positief gewaardeerd. Men stoort zich dan ook aan de negatieve berichtgeving in de media die het doet lijken of agenten bezig zijn met 'burgers pesten'.

Sommige operationeel leidinggevendenden en politieagenten zien de prestatiecontracten uitsluitend als een middel om de 'staatskas te spekken'. De prestatiecontracten zouden volgens hen losstaan van de problemen die burgers ervaren, maar vooral gericht zijn op het zekerstellen van financiële middelen door de ministers. Deze respondenten zijn van mening dat er geen relatie is tussen de prestatiecontracten en de door de ministers gewenste vermindering van criminaliteit en onveiligheidsgevoelens.

'Den Haag is de weg kwijt. De politie is een dienstverlenende organisatie, en bij een dienstverlenende organisatie moet je geen normen halen. Boeven moet je vangen omdat zij iets verkeerd hebben gedaan en niet omdat iemand zegt dat je boeven moet vangen.'

RECHERCHEUR

2.5 Samenvatting

De maatschappelijke en politieke druk op de politieorganisatie heeft ervoor gezorgd dat men de laatste jaren heeft geprobeerd het sturingspotentieel van de regionale politieorganisatie beter te benutten. Er zijn nieuwe manieren van denken en doen ontstaan die hun overeenkomst vooral kennen in het bedrijfsmatig karakter ervan.

'De prestatiedruk wat betreft de politiefunctie komt tot uitdrukking in de bedrijfsmatige benadering van de politieorganisatie. Daarin ligt de nadruk op verbetering van prestaties, grotere efficiëntie, kostenbeheersing en op verantwoording op basis van meetbare indicatoren.'⁸⁰

Op basis van de literatuur kan echter worden geconcludeerd dat, vanwege structurele en culturele factoren, de stuur- en beheersbaarheid van en in de politieorganisatie beperkt van karakter is. Hiervoor kunnen twee redenen worden aangedragen. In de eerste plaats is sturing problematisch, omdat inherent aan het karakter van het alledaagse politiewerk de beleidsvrijheid van politieagenten substantieel is. In de tweede plaats wordt in recent onderzoek melding gemaakt van onbenut sturingspotentieel in de politieorganisatie.⁸¹

In dit hoofdstuk is beschreven in welke context de invoering en het gebruik van prestatiesturing en prestatieconvenanten moeten worden gezien. Deze context wordt gekenmerkt door twee dominante ontwikkelingen: bedrijfsmatigheid en centralisering. De prestatieconvenanten kunnen wor-

⁸⁰ Projectgroep Visie op de Politiefunctie (2005, p. 58).

⁸¹ Stol e.a. (2004).

den gezien als uiting van beide ontwikkelingen. Enerzijds leggen zij de nadruk op bedrijfsmatige waarden als effectiviteit (in termen van output), meetbaarheid, aanspreekbaarheid en dergelijke. Anderzijds geven zij invulling aan centralisering, omdat de ministers de convenanten als instrument aangrijpen om de politie te sturen en af te rekenen.

In dit hoofdstuk zijn de eerste resultaten van het onderzoek gepresenteerd. Het ging vooral om de mening van de respondenten over vraagstukken van centralisering en bedrijfsmatigheid, het nut en de noodzaak van de prestatieconvenanten als sturingsinstrument in het algemeen en de huidige prestatieconvenanten in het bijzonder. Over het bestaan van de huidige prestatieconvenanten als sturingsinstrument in het algemeen is men niet positief, maar ook niet uitgesproken negatief. In elk geval is het bestaan van de huidige prestatieconvenanten, zo vindt men, gezien de geschiedenis van het laatste decennium, een min of meer logisch gevolg van de ontwikkelingen. De centraliserende werking die ervan uitgaat wordt afgewezen. De lokale veiligheid is niet gediend met centralisering van de aansturing van de politie. Over het meer transparant worden van de prestaties en over de verbetering van de bedrijfsvoering op sommige onderdelen is men wel te spreken. Respondenten stellen zich wel de vraag of hiervoor nou echt de huidige prestatieafspraken nodig waren. Echt grote vraagtekens worden vervolgens geplaatst bij de inhoud van de huidige prestatieconvenanten.

Daarnaast hadden de respondenten ook uitgesproken meningen over prestatiegericht sturen in de organisatie als managementinstrument. In het begin van de jaren negentig is dat bij de politie geïntroduceerd als resultaatverantwoordelijkheid. In het algemeen stellen de respondenten dat dit managementinstrument een goede manier van werken is. Het is een modern managementinstrument dat bij de tegenwoordige tijd hoort.

In de hiernavolgende hoofdstukken zal worden beschreven wat de effecten zijn van prestatieconvenanten (als onderdeel van prestatiesturing) op de wijze van interne sturing en op de uitvoering van politiewerk. Daartoe wordt in hoofdstuk 3 eerst weergegeven hoe de landelijke prestatienormen in de verschillende (niveaus binnen) korpsen worden doorvertaald.

Doorvertaling prestatienormen binnen het korps

In het voorgaande hoofdstuk is de bredere context van de prestatieconvenanten geschetst: een sinds jaren ingezette ontwikkeling naar bedrijfsmatiger werken, in de zin van meer transparant en resultaatgericht werken, en centralisatie. Deze ontwikkeling is in veel gesprekken aan de orde geweest. In dit hoofdstuk wordt weergegeven hoe de prestatienormen naar en binnen een korps worden doorvertaald en hoe een individuele medewerker hoort wat er van hem wordt verwacht qua bijdrage aan de resultaatafspraken.

De doorvertaling van prestatienormen wordt in de meest brede zin van het woord beschreven, waarbij wordt ingaan op:

- de doorvertaling naar de politieregio (paragraaf 3.1);
- de doorvertaling van de resultaatafspraken binnen het korps (paragraaf 3.2);
- de communicatie over te leveren prestaties (paragraaf 3.3).

3.1 Doorvertaling naar de politieregio

Met de ondertekening van het Landelijk Kader Nederlandse Politie 2003-2006 is de basis gelegd voor het afsluiten van de regionale convenanten door de korpsbeheerders. Binnen het Landelijk Kader zijn resultaatafspraken weergegeven op drie hoofdcategorieën: opsporing, toezicht en handhaving en doelmatigheid.

Bij het thema *opsporing* gaat het vooral om het intensiveren van de opsporing en het verbeteren van de kwaliteit, met als oogmerk betere beheersing van de criminaliteit. De intensivering dient tot uitdrukking te komen in een stijging van het aantal behandelde zaken waarbij de burger veelvoudig en direct slachtoffer wordt (beroving, inbraak, geweld, enzovoort). Dit wordt onder meer vertaald in de resultaatafspraak dat 80 procent van de processen-verbaal binnen dertig dagen na eerste verhoor van de verdachte – zijnde een veelpleger dan wel een hardkernjongere – naar het OM moet zijn verstuurd.

Bij de ambitie met betrekking tot *toezicht en handhaving* gaat het voornamelijk om het herwinnen van gezag in het publieke domein door inten-

siever toezicht en handhaving en duidelijker normstelling. Dit uit zich onder meer in de resultaatafspraak dat de politie de regels consequenter zal handhaven, hetgeen zal resulteren in een verhoging van het aantal uit staandehoudingen voortkomende boetes en transacties.

Bij de ambitie doelmatigheid is een aantal resultaatafspraken geformuleerd met betrekking tot ziekteverzuim, capaciteitsmanagement, enzovoort.

In het onderzoek is aan de orde geweest in hoeverre de bredere context bekend is, wat er vanuit het Landelijk Kader feitelijk wordt doorvertaald in de korpsen en op welke wijze dit geschiedt. Hoewel over de doorvertaling met name in het algemeen is gesproken, wordt – indien relevant – in de beschrijving van de onderzoeksresultaten specifiek ingegaan op de door ons belichte thema's: het aantal verdachten richting OM, de aanpak veelplegers en het aantal staandehoudingen.

Bekendheid met de bredere context

De afgelopen jaren is veel aandacht geschonken aan de prestatieconvenanten, zowel politiek-bestuurlijk als beleidsmatig en in de media. De vraag is op welke wijze dit fenomeen op dit moment bekend is en leeft binnen de onderzochte korpsen.

Op strategisch niveau is duidelijk dat het regionale covenant een min of meer formeel sluitstuk is van jarenlange voorbereiding en overleg met de politiedepartementen. Daar is veelal al jaren van gedachten gewisseld over prestatienormen in diverse overlegvormen en themadagen. Met name in de gesprekken met de korpsleiding blijkt ook dat de bredere context bekend is en dat de ratio achter de cijfers zeer belangrijk wordt gevonden: het gaat om het beheersen van criminaliteit, het veiliger maken van de samenleving, het herwinnen van gezag in het publieke domein en doelmatigheid. Het overbrengen van dit 'verhaal achter de cijfers' houdt de korpsdirecties dan ook zeer bezig, naast het feitelijk voldoen aan de afspraken. Een regionaal prestatie covenant wordt als méér gezien dan alleen de te behalen aantallen, maar men beseft dat het moeilijk is om deze boodschap helemaal tot aan de basis te laten doordringen.

'Dat is wel het moeilijke hieraan. De toelichting op de cijfers is weliswaar direct gekoppeld aan de aantallen, maar mensen gaan natuurlijk toch kijken wat het concreet voor hen betekent en dan zitten we weer

op de koude aantallen. Daar moeten we als management voortdurend aandacht aan schenken.'

DISTRICTSCHEF

Leidinggevend en stellen wel eens dat er in organisaties aan de basis in eerste instantie altijd weerstand tegen verandering en vernieuwing is, maar uit de gesprekken concluderen wij dat vanuit de top ook vaker de daadwerkelijke prestatienormen doorklinken in de boodschap naar de basis dan de bredere context ervan (zie ook paragraaf 3.2 waar ingegaan wordt op de feitelijke doorvertaling in documenten).

'Ik weet wel dat het iets is van de ministers en hoeft daar niet alles van te weten, maar ik wil wel weten waarom we nu deze manier van werken hebben. Het wordt niet echt goed uitgelegd. Als je iets hoort, is het "veiligheid", maar meer hoor ik niet. Volgens mij gaat het om het hebben van inzicht in prestaties, maar dat hoor ik niet. Mag dit niet gezegd worden?'

MEDEWERKER BASISPOLITIEZORG

Wat ook steeds terugkomt in de interviews, is dat op de werkvloer vrijwel iedereen het erover eens is dat er de afgelopen jaren veel een 'gedoogcultuur' is ontstaan en dat het nodig is om consequenter op te treden. In hoofdstuk 6 (gevolgen voor uitvoering van politiewerk) gaan we uitgebreid in op de vraag of dit in de praktijk ook daadwerkelijk tot veranderingen heeft geleid en hoe medewerkers hier tegenaan kijken, bijvoorbeeld met het oog op de vrijheid van handelen.

Voor de vraag wat er bekend is van de prestatiecontracten en de bredere context, maakt het zeker verschil of binnen een korps de tendens tot resultaatgericht werken regionaal feitelijk al eerder is ingezet dan de ondertekening van het Landelijk Kader. Zo doet in één korps het woord 'prestatiecontracten' aan de basis niet echt een belletje rinkelen, maar wel het woord 'resultaatafspraken'; een tendens naar meer resultaatgericht werken die korpsbreed is ingezet en waar prestatieconvenanten als het ware zijn ingevlochten. In een ander korps wordt sinds 1999 streetwise gewerkt. De prestatieafspraken worden in dat kader doorvertaald.

In de volgende paragraaf wordt voor de onderzochte korpsen beschreven hoe de feitelijke doorvertaling van het Landelijk Kader plaatsvindt in de prestatieconvenanten.

Doorvertaling Landelijk Kader in prestatieconvenanten

In het Landelijk Kader staan resultaatafspraken die op basis van een bepaalde systematiek over de politieregio's zijn verdeeld, waarbij met name korpshistorie en -grootte (aantal bve's en aantal fie's) een rol heeft gespeeld. Voor de afspraken over staandehoudingen en verdachten OM werd daarbij het jaar 2002 als nuljaar genomen. Voor de indicatoren 'bereikbaarheid van de politie' en 'tevredenheid van de bevolking' werd de grondslag gevormd door het beste resultaat dat een korps in al zijn politiemonitoren sinds 1993 had bereikt.

De vraag is wat er vervolgens van deze afspraken wordt doorvertaald en hoe dit plaatsvindt. In de regionale prestatieconvenanten zijn allereerst de resultaatafspraken uit het Landelijk Kader vertaald naar aantallen voor de regio's. De afspraken die op de ten behoeve van ons onderzoek belichte thema's zijn gemaakt, staan als volgt omschreven:

- het aantal aan het OM ter afdoening aangeboden zaken 'met bekende dader' neemt zodanig toe dat het aantal verdachten waarvan een proces-verbaal wordt aangeboden aan het OM ('rechtbankzaken') stijgt met (een te noemen aantal) ten opzichte van het nuljaar 2002;
- het korps draagt er zorg voor dat 80 procent van de processen-verbaal van door (jeugdige) veelplegers en/of hardekernjongeren gepleegde misdrijven, binnen dertig dagen na het eerste verhoor van de verdachte aan het OM worden aangeboden;
- het korps stelt jaarlijks een overzicht van verdachten op van (jeugdige) veelplegers en/of hardekernjongeren;
- het regionaal korps draagt er zorg voor dat het aantal uit staandehoudingen voortgekomen boetes en transacties zal toenemen met (een te noemen aantal) ten opzichte van het aantal over 2002.

De prestatieconvenanten vormen voornamelijk een weerslag van de afspraken die zijn gemaakt met de beide departementen (het 'wat'). Er zijn in het algemeen geen afspraken gemaakt over de wijze waarop aan deze verplichtingen dient te worden voldoen (het 'hoe') en, op de veelplegers na, op welke taakvelden de prestaties moeten worden gehaald (het 'waarop').

Wel zijn in enkele convenanten regionale speerpunten (veelal jeugd en geweld) opgenomen als voorbeelden van de voornaamste terreinen waarop de afspraken met betrekking tot aan het OM ter afdoening aangeboden zaken moeten worden behaald.

De vergelijking van de opbouw van de convenanten tussen de vijf onderzochte korpsen laat zien dat het belangrijkste verschil wordt gevormd door eerdere ervaringen met resultaatgericht werken of prestatiesturing. De afspraken tussen korpsbeheerder en beide politiedepartementen staan verwoord, maar daarnaast tevens de afspraken die eerder zijn gemaakt tussen de regionale partners middels een meerjarenprogramma. In de praktijk bestaan deze ook naast elkaar: zowel in het regionaal convenant zijn ze afzonderlijk zichtbaar gemaakt als in het erop gebaseerde korpsjaarplan waarin wordt uitgewerkt welke activiteiten worden ondernomen om de resultaten te bereiken. In andere korpsen vormt het regionaal convenant vaak de basis voor verdere doorvertaling in meerjarenprogramma's, kadernota's en dergelijke. Daarin staan tevens de regionale speerpunten weergegeven en een nadere uitwerking van de prestatienormen.

Een andere uitzondering betreft het convenant van een van de grotere politieregio's. Dit betreft de politiecapaciteit die is gemoeid met grootschalig optreden/bewaking en beveiliging. Er zijn afspraken gemaakt over de haalbaarheid van afspraken in het convenant indien sprake is van een 'buitenproportionele politie-inzet'.

Met betrekking tot de doorvertaling van het Landelijk Kader naar de diverse korpsen wordt door de respondenten een aantal kritiekpunten genoemd. Dit betreft de kwesties verdeelsleutel, onderhandelingsruimte, inhoud van de prestatieafspraken, het referentiepunt of nuljaar en de mate waarin afspraken zijn gemaakt met voor de politie relevante ketenpartners. Korpsleidingen vinden dat er met name is verdeeld op basis van fte's (en bve's) en dat er te weinig naar de daadwerkelijke criminaliteitsontwikkeling in een korps en de verschillen tussen korpsen is gekeken. Ook hadden zij graag gezien dat de specifieke situatie van individuele korpsen was meegenomen bij de bepaling van de hoogte van de cijfers. Zo had men bijvoorbeeld rekening kunnen houden met recente grootschalige reorganisaties en het feit dat het nuljaar 2002 voor sommige korpsen een uitzonderlijk productief jaar was. Sommige korpsen vinden zich dan ook vooral

in de cijfers voor 'verdachten OM' te hoog aangeslagen. Vanuit die optiek was het objectiever geweest om bijvoorbeeld voor de productiecijfers over criminaliteit het gemiddelde over drie jaar te nemen.

Daarnaast merken korpsleidingen kritisch op dat zij weinig tot geen onderhandelingsruimte hebben ervaren bij het vaststellen van de prestatienormen. Sommige korpsen 'stoeien' nog steeds met het departement van BZK over de inhoud en de hoogte van de cijfers, maar vinden weinig weerklink. In feite waren al van te voren de soorten indicatoren, het aantal indicatoren, de te realiseren normen per indicator en ook de manier van monitoring van de normen vastgelegd (bijvoorbeeld landelijke definitie veelplegers, geen gebruik korpseigen kwaliteitsmonitor). De enige invloed bestond in de mogelijkheid om als korps aan te geven dat men hogere normen of extra doelstellingen wilde realiseren.

'Er zijn natuurlijk in de aanloop veel gesprekken geweest met de departementen, maar uiteindelijk zijn de feitelijke resultaatafspraken toch redelijk top-down neergelegd. Het was duidelijk niet de bedoeling om te onderhandelen.'

ADVISEUR KORPSLEIDING

Daarnaast wordt opgemerkt dat er bij het opstellen van het Landelijk Kader, zoals reeds aangegeven, te weinig aandacht is besteed aan het maken van concrete afspraken binnen de keten van veiligheid. Dit hebben politieregio's vervolgens zelf op uiteenlopende wijze opgevangen door bijvoorbeeld in de regionale prestatieafspraken te vermelden hoe de veiligheidspartners bij de realisatie van de prestatieafspraken worden betrokken. In het ene convenant wordt vermeld dat de gemeenten 'hun verantwoordelijkheden in dit kader hebben beschreven in hun eigen integraal veiligheidsbeleid'. In een ander convenant wordt de gezamenlijke verantwoordelijkheid directer aangegeven door te formuleren 'dat het Regionaal College heeft besloten tot een bredere invulling door ook de veiligheidspartners te betrekken in de realisatie van de afspraken'.⁸²

⁸² Onderhevig onderzoek heeft de relatie met stakeholders en de keten van veiligheid niet belicht. Hiervoor wordt verwezen naar het onderzoek van de Erasmus Universiteit uit dit drieluik, *Cijfers en stakeholders*.

Ten slotte vinden velen in de korpsen dat de inhoud van de prestatieafspraken de lading van het politiewerk en van het begrip veiligheid niet (voldoende) dekt. De prestatieafspraken zijn in hun visie te weinig of helemaal niet op een verduidelijking van de daadwerkelijke outcome in termen van veiligheid gericht.

De volledige vertaalslag naar de basis wordt (uiteraard) binnen het korps zelf gemaakt. In de volgende paragraaf wordt ingegaan op de vertaalslag van de prestatienormen binnen het korps (het 'hoe') en wordt tevens weergegeven in hoeverre de waarop-vraag, dat wil zeggen de concrete invulling van de prestatieafspraken, wordt doorvertaald.

3.2 Doorvertaling resultaatafspraken binnen het korps

In deze paragraaf wordt ingegaan op:

- de documenten waarin de afspraken worden beschreven;
- de wijze van doorvertaling: van regio via district naar individueel niveau.

Als onderdeel van deze laatste paragraaf wordt stilgestaan bij:

- verdeelsleutel en inhoud;
- mogelijkheid tot differentiatie.

3.2.1 Doorvertaling in documenten

In ieder van de onderzochte korpsen zijn de afspraken uit het regionale prestatieconvenant vertaald in een meerjarenkader en vervolgens in een korpsjaarplan met daarin voor dat jaar de specifieke speerpunten dan wel resultaatafspraken. (Zoals gezegd vormt een van de grotere korpsen hierop een uitzondering waar in feite het prestatieconvenant is geïncorporeerd in reeds gemaakte resultaatafspraken binnen het meerjarenkader, in een ander groot korps gebeurt dit voor de individuele afspraken ook.)

Hoewel de gedachtevorming over sturing op resultaat en prestaties al jaren een thema is, is het regionale convenant voor de meeste korpsen toch vaak het eerste document met concrete resultaatafspraken. Waar de regionale

convenanten zoals gezegd alle een vergelijkbare opbouw hebben, verschilt de opbouw bij de (meer)jarenplannen. Op zichzelf genomen is dit logisch, aangezien er verschillen tussen regionale politiekorpsen bestaan met betrekking tot de omvang, de beleidsspeerpunten, de organisatiestructuur en wellicht de cultuur. Opvallend is wel dat de aandacht voor de prestatiecontracten en de bredere context (zoals deze middels doelstellingen van resultaatafspraken in het Landelijk Kader is verwoord) ook verschilt tussen de onderzochte korpsen. In het ene korps is het regionaal convenant letterlijk het startpunt en wordt de doelstelling van het korps in één zin kernachtig weergegeven: 'De hoofdlijn van deze doelstellingen wordt gekenmerkt door één leidende gedachte, namelijk het verhogen van het prestatievermogen van de politie.' In een ander korps staat het regionaal convenant letterlijk aan het eind en wordt de veiligheid van de burger benadrukt: 'De doorklinkende resultaatgerichtheid van het korps richt zich met name op de veiligheid en de veiligheidsgevoelens van burgers.' In weer een ander korps is er bewust voor gekozen om in de missie niet alleen resultaatgerichtheid te laten doorklinken, maar juist ook de bredere context waarin dit plaatsvindt (weergegeven door bijvoorbeeld 'handhaven met gezag'). Daar zijn allereerst te bereiken effecten genoemd, zoals het stabiliseren van de criminaliteit, stimuleren van enthousiasme binnen het korps, toename van vertrouwen door de burger, enzovoort. Daarna (pas) zijn de te behalen resultaatafspraken benoemd.

De regionale plannen met daarin de resultaatafspraken voor het totale korps vormen de basis voor doorvertaling richting de verschillende districten (in de regio Haaglanden: bureaus). Ieder district stelt een jaarplan op waarin enerzijds het districtelijk aandeel in de regionale resultaatafspraken staat vermeld, en anderzijds de lokale prioriteiten worden beschreven. Wat allereerst opvalt, is dat de districtsplannen in het algemeen dunner zijn dan de plannen die de afgelopen jaren binnen de politie zijn geschreven. Dat geldt voor elk van de onderzochte korpsen. Verder is er (net als bij de regionale jaarplannen) heel duidelijk een verschuiving naar output. Of zoals iemand het verwoordde:

'Vroeger streefden wij in het districtsplan naar het realiseren van een effect, naar het verbeteren van de veiligheidssituatie. In ons plan namen we effectdoelstellingen op en aan het eind van het jaar hadden we twintig redenen waarom we het effect nog niet hadden bereikt. Nu

richten we ons voornamelijk op productie als resultaat met verhogen van de veiligheid als doelstelling. Ik vind het fijn, omdat het realistische resultaten zijn en we dus eindelijk ook eens kunnen zeggen dat we iets hebben gehaald.'

DISTRICTSCHEF

Er zijn echter ook verschillen tussen korpsen in de wijze waarop deze jaarplannen zijn opgebouwd. Het voornaamste verschil is gelegen in het wel of niet doorklinken van cijfers en aantallen. Het ene districtsplan begint met de naar het district doorvertaalde resultaatafspraken in een tabel waarin per resultaatafpraak de inspanningen worden beschreven. Het hele plan is opgebouwd aan de hand van deze concrete afspraken, waarbij tevens veel nadruk wordt gelegd op het monitoren van de resultaten. Een ander district (van een ander korps) begint met letterlijk te redeneren vanuit de belangrijkste lokale problemen en sluit vervolgens af met de prestatienormen. Verder zien we soms binnen één korps verschillen in opbouw van de districtsplannen. Binnen een van de grotere korpsen heeft bijvoorbeeld een district ervoor gekozen om naast 'een districtsplan in beleidstermen' een beknopter districtsplan voor alle medewerkers te maken. Daarbij zijn niet de doelstellingen per prioriteit aangegeven voor het hele district, maar is het accent gelegd op activiteiten per wijkteam. Dit heet ook geen districtsplan, maar een 'districtsactieprogramma': het is korter, de problemen staan beknopt beschreven en vaak gevisualiseerd en de activiteiten zijn geconcretiseerd.

Met het opnemen van de resultaatafspraken in een korpsjaarplan en in het districtsjaarplan is de schriftelijke doorvertaling nog niet ten einde, want in de meeste korpsen zijn resultaatafspraken neergelegd in (wijk)teamplannen. In een van de onderzochte korpsen heeft de doorvertaling tot op teamniveau helemaal nog niet plaatsgevonden; dit teamjaarplan wordt op dit moment ontwikkeld, met daarin opgenomen de resultaatafspraken. De teamjaarplannen die wel zijn bestudeerd, hebben veelal het karakter van een actieprogramma. Hierin staan zowel de concreet door het (wijk)team te behalen resultaten genoemd als een beschrijving van de belangrijkste problemen in de wijk op basis van een omgevingsscan. Respondenten zijn van mening dat, net zoals dat het geval is bij de districtsplannen, in de teamplannen de gerichtheid op prestatieafspraken erg doorklinkt.

Voor genoemde documenten met daarin de vanuit het regionale convenant doorvertaalde prestatieafspraken zien we terug in ieder korps. Wat we niet in ieder korps terugzien, zijn individuele 'jaarplannen' met daarin concrete resultaatafspraken. Als ze er wel zijn, worden er verschillende benamingen aan gegeven: persoonlijke activiteiten programma's (PAP), resultaatgerichte afspraken (RGA), enzovoort. Soms staan in de districts- of teamplannen wel concrete aantallen per medewerker genoemd, maar worden er geen aparte individuele 'contracten' afgesloten.

In ieder korps zijn individuele werkafspraken een punt van discussie, zowel kijkend naar de haalbaarheid, de mate van detaillering als naar de wijze waarop erop erop kan worden gestuurd.

3.2.2 Wijze van doorvertaling: van regio naar district

In voorgaande paragraaf is op basis van bestudeerde documenten in feitelijke zin beschreven waar de resultaatafspraken uit het Landelijk Kader en het regionale convenant zijn terug te vinden. Daarin is nog niet aangegeven op basis van welke criteria wordt doorvertaald, de mate van detaillering die wordt gehanteerd en de ervaren 'onderhandelingsruimte'. Dat wordt in deze paragraaf beschreven.

Verdeelsleutel en inhoud

In ieder van de onderzochte korpsen heeft met name het bureau korps-ondersteuning (en vergelijkbare benamingen als bedrijfsondersteuning en beleid en control) een belangrijke rol bij het opstellen van de verdeelsleutel en het maken van het voorstel voor resultaatafspraken van de districten. Zij onderhouden veel contact, ook met de districtscontroller die net als het bureau korpsondersteuning bij de doorwerking van prestatienormen een meer centrale rol heeft gekregen (zie ook hoofdstuk 4). De resultaatafspraken zijn daartoe in een format opgenomen, met daarin het resultaat van het district van het afgelopen jaar en de doelstelling voor het komende jaar op de onderscheiden indicatoren.

Hoewel in de drie grotere korpsen uiteraard ook meer mensen werkzaam zijn op een afdeling ondersteuning, valt op dat juist in deze korpsen de af-

delingen een stevige positie hebben bij het doorvertalen van de resultaat-afspraken.

Vanuit de regio komt als zorgpunt over het regionale convenant en de opgenomen indicatoren naar voren dat niet langer de politieregio's 'de inhoud van het werk bepalen'. Ook districtsmanagementteams zijn van mening dat het soms lijkt alsof niet zij de inhoud van het werk bepalen, maar de korpsleiding in samenwerking met de stafafdelingen beleid en control.

'Dat is waar ik in deze hele discussie een beetje moeite mee heb, dat beleidsmedewerkers van het departement maar ook binnen de regio uiteindelijk gaan bepalen hoe ik mijn werk moet gaan doen. Daar moet wel een beetje balans in blijven.'

DISTRICTSCHEF

In ieder korps worden de resultaatafspraken op basis van vergelijkbare criteria doorvertaald naar de districten. Hoewel in het onderzoek de afspraken met betrekking tot veelplegers, aan te leveren verdachten bij het OM en het aantal staandehoudingen als leidraad zijn gehanteerd, constateren we dat dit voor het totale pakket aan resultaatafspraken geldt. De belangrijkste verdeelsleutel is de grootte van het bedrijfsonderdeel in termen van fre's dan wel budgetverdeeleenheden (bve's). Daarnaast is de historie relevant voor wat betreft lokale situatie en criminaliteitscijfers.

'In feite hebben we het net zo gedaan als wij als politieregio's hebben ervaren. We hebben het op basis van dezelfde systematiek naar beneden doorvertaald. Dus eigenlijk de weg van de minste weerstand en de pijn wordt op deze manier evenredig verdeeld.'

ADVISEUR KORPSLEIDING

De resultaatafspraken uit het regionaal convenant worden in het korpsjaarplan eerst gekoppeld aan landelijke speerpunten. Hier wordt dan ook de eerste stap gezet naar de inhoud en het 'waarop': het korps is derhalve niet geheel vrij om te bepalen waar bijvoorbeeld het aantal rechtbankzaken uit bestaat. Vervolgens is er een aantal regionale speerpunten benoemd, wat de tweede stap is naar het bepalen van het 'waarop': de districten zijn derhalve ook niet geheel vrij om te bepalen hoe zij aan de resultaatafspraken gaan voldoen. Dit uit zich onder meer in onderverdelingen in categorieën. Hierin

zien we verschillen terug tussen korpsen. Soms zijn de resultaatafspraken helder onderverdeeld in categorieën. Deze categorieën vormen in feite de 'lege' format, die de districten vanuit de korpsondersteuning wordt toegesonden en die zij op bepaalde plaatsen zelf kunnen vullen:

- productie (aantal verdachten OM onderverdeeld naar prioriteiten, bijvoorbeeld geweld/jeugd, aantal staandehoudingen, doorstromers, veelplegers, aantal processen-verbaal verdeeld naar geweld, jeugd, enzovoort);
- kwaliteit (doorlooptijd processen-verbaal, oplossingspercentages, noodhulp ter plaatse, percentage artikel 8 WvW op totaal aantal verdachten, enzovoort);
- HRM (ziekteverzuim, afbouw verlof, functionerings-/beoordelingsgesprekken, enzovoort);
- financiën.

In een ander korps is voor een meer operationele indeling gekozen door de landelijke en de regionale beleidsthema's als geweld, jeugd, drugs en overlast, verkeer, woninginbraken, enzovoort, als vertrekpunt te nemen en daarbinnen een categorisering aan te brengen in aangiften, productie en te ondernemen activiteiten. Ook met betrekking tot zaken als interne performance (bijvoorbeeld reactietijden noodhulp) en personeel en organisatie (ATW-overtredingen, ziekteverzuim, enzovoort) zijn afspraken gemaakt.

In sommige korpsen is tegen de hier genoemde verdeelsleutel als zodanig weinig weerstand, maar betreft de discussie voornamelijk de mogelijkheid tot onderhandeling. In paragraaf 3.1 is weergegeven dat het proces van toedelen van resultaatafspraken vanuit de politiedepartementen is ervaren als top-down met weinig onderhandelingsruimte. In de gesprekken met de districtscheffs blijkt dat dit op districtsniveau vaak niet veel anders wordt gepercipieerd, al zijn er wel verschillen waarneembaar tussen korpsen. In de meeste korpsen krijgen districten een voorstel vanuit de stafafdeling beleidsondersteuning, waarna vervolgens een discussie plaatsvindt over bijvoorbeeld de hoogte van de aantallen in relatie tot formatiesterkte en de historie voor wat betreft lokale situatie en criminaliteitscijfers. Aangezien op het moment van het onderzoek primair het uitgangspunt 'marginale differentiatie tussen districten' werd gehanteerd, heeft dit slechts in een beperkt aantal gevallen geleid tot een bijstelling van de resultaatafspraken.

In een van de grotere korpsen wordt een iets andere route gevolgd bij het bepalen van de districtelijke resultaten: het zijn de districten die in

eerste instantie in het najaar kunnen aangeven welke aantallen binnen de gegeven indicatoren zij realistisch vinden. Vervolgens wordt hierover met het gehele regionale managementteam onderhandeld, waarna de definitieve resultaatafspraken worden opgemaakt. Districtschefs weten dat de onderhandelingsmarge beperkt is, aangezien regiobreed de aantallen vaststaan, maar vinden het goed dat ze in ieder geval in gesprek hierover zijn met de korpsdirectie.

'Ik teken in voor een bepaald aantal wat ik met mijn MT heb afgestemd en waarvan ik denk dat het gezien mijn formatie en de veiligheidssituatie realistisch is. Vervolgens praten we met alle districtschefs en korpsleiding over deze voorstellen waarna ik nog een één-op-ééngesprek heb met mijn contactpersoon binnen de korpsleiding. Daarna ontvang ik een nota van de afdeling beleidsondersteuning met de definitieve resultaatafspraken. Dan is het inmiddels december. Als ik het er dan nog niet mee eens ben, kan ik niet anders dan een trouwe soldaat zijn.'

DISTRICTSCHEF

Over het algemeen kan worden geconstateerd dat geïnterviewden van mening zijn dat de grootte van een district in termen van fte het doorslaggevende criterium is, waardoor de onderhandelingsruimte beperkt is. Er wordt weliswaar overleg gevoerd over het eerste 'aanbod' vanuit het bureau korps- of beleidsondersteuning, maar dit leidt volgens de respondenten niet tot wezenlijke bijstellingen.

Mogelijkheid tot differentiëren

Maatwerk leveren, flexibel zijn en de couleur locale dienen zijn belangrijke uitgangspunten binnen een politiekorps. De vraag is in hoeverre prestatienormen ruimte laten voor deze flexibiliteit. In hoeverre wordt er bij de doorvertaling gedifferentieerd tussen de diverse bedrijfsonderdelen? Dit is bij de doorvertaling in ieder korps een punt van discussie geweest. 'Verdelen naar rato', dat wil zeggen verdelen, met klemtoon op de formatiesterkte, is bij de komst van de prestatieconvenanten overal de norm geweest. In verhouding daarmee zijn in mindere mate de historie van de lokale situatie en criminaliteitscijfers van doorslaggevende betekenis geweest.

Nu – twee jaar later – wordt steeds meer nagedacht over een verschuiving van dit criterium naar het criterium 'de lokale veiligheidssituatie'.

'De werkelijkheid buigt zich nu eenmaal niet naar de doelstellingen. Waarom moeten wij keihard werken voor aantallen verdachten terwijl we weten dat we het niet halen en een ander district het makkelijk haalt? Dan gaat de energie in de verkeerde dingen zitten.'

DISTRICTSCHEF

Een punt van discussie is daarbij in hoeverre op het moment dat met de lokale veiligheidssituatie bij de doorvertaling meer rekening wordt gehouden, bedrijfsonderdelen dan nog te vergelijken zijn dan wel vergelijkbaar zijn aan te sturen. De korpsleiding in een van de korpsen is bijvoorbeeld van mening dat er zo weinig mogelijk zou moeten worden gedifferentieerd, omdat anders de mogelijkheid van *benchmarking* en objectiviteit verloren gaat.

'Ik ben er nu pertinent op tegen. Als je districten zelf zou laten bepalen op basis van wat ze haalbaar vinden, dan ga je dus ook appels en peren met elkaar vergelijken. Nu we het naar rato hebben verdeeld, kunnen we er als management tenminste ook nog eenduidig op sturen. Bovendien is er wel degelijk al gedifferentieerd tussen districten. Voor een plattelandsdistrict gelden uiteraard andere inspanningen op het terrein van veelplegers dan in de binnenstad.'

LID KORPSLEIDING

Daarentegen is in sommige andere korpsen juist besloten de komende jaren op basis van criminaliteitscijfers en lokale situatie wel meer tussen districten en ook tussen teams te differentiëren. Daarmee wil men gaan experimenteren om de lokale veiligheidssituatie meer leidend te laten zijn. Juist deze benadering vinden sommige leidinggevenden een meer objectieve manier van doorvertaling. Het concept Informatiegestuurde Politiezorg (IGP) speelt hierbij een essentiële rol (zie ook de hiernavolgende hoofdstukken).

3.2.3 *Wijze van doorvertaling: van district naar de werkvloer*

In het volgende wordt weergegeven in hoeverre de landelijke en regionale resultaatafspraken de teams en de individuele medewerker bereiken. Daarbij wordt opnieuw gekeken naar enerzijds de verdeelsleutel en inhoud en anderzijds de mogelijkheid tot differentiatie.

Verdeelsleutel en inhoud

Bij de doorvertaling van de regio naar districtelijk, team- en individueel niveau zijn opmerkelijke verschillen tussen de korpsen vast te stellen. In één korps wordt in feite al op het niveau van de korpsleiding het quotum voor 'alle soorten bonnetjes' voor de verschillende functies (bijvoorbeeld wijkagent, 'blauwe dienst') vastgelegd. Vervolgens wordt op districtsniveau het aantal staandehoudingen binnen het quotum 'bonnetjes' per functie bepaald. In een ander korps wordt op districtsniveau vastgelegd dat en hoe de doorvertaling naar individuele medewerkers moet gebeuren. In de drie andere korpsen is de verdeling naar rato van regio naar district ook de basis voor de doorvertaling naar de teams: er wordt naar rato over de teams verdeeld. Daarbij is voor de doorvertaling voornamelijk het aantal fte's doorslaggevend, al wordt vaak ook gekeken naar de historie van een bedrijfsonderdeel (bijvoorbeeld van de afgelopen drie jaar).

Naast de controller op korpsleidingniveau heeft bij deze jaarlijkse doorvertaling in de meeste gevallen ook de districtscontroller een belangrijke rol. Daarbij wordt dezelfde matrix, hetzelfde format of hetzelfde overzicht gehanteerd, opgesteld door de staf van de korpsleiding. Dit overzicht komt vervolgens in aantallen terug in de teamjaarplannen.⁸³

De ruimte tot onderhandelen is daarbij zeer beperkt. Zowel de districtsleiding als de teamchefs geven aan dat de toedeling van de resultaatafspraken als zodanig redelijk vaststaat. Vervolgens is het aan de teamchefs om de afspraken tevens te koppelen aan de lokale veiligheidssituatie.

'Een teamchef krijgt zijn resultaten te horen en levert vervolgens in een jaaractiviteitenplan aan met welke inspanningen hij denkt deze resultaten te bereiken. Dit werkt wel meer top-down dan van korps naar district waar nog wel enige onderhandeling mogelijk is.'

DISTRICTSCHEF

Met betrekking tot de vraag of, en zo ja, op welke wijze de prestatienormen vervolgens worden doorvertaald tot op individueel niveau zijn er verschil-

83 Zoals reeds in de voorgaande paragraaf aangegeven, heeft binnen een van de onderzochte korpsen de doorvertaling van prestatienormen tot op teamniveau nog niet geresulteerd in het opnemen van de normen in de jaarwerkplannen.

len waarneembaar tussen korpsen en ook soms binnen korpsen. Deze blijken van drie zaken afhankelijk te zijn: de visie van de korps-, districts- en teamleiding, de hardheid van de norm en de functie binnen de organisatie.

Visie van de korps-/districts-/teamleiding

Of een regionale prestatienorm resulteert in een doorvertaling tot op het individuele niveau is grotendeels afhankelijk van de visie van een korps-, districts- of teamleiding hierop. De meeste korpsdirecties zijn unaniem in de wens om (de komende jaren) te komen tot individuele werkafspraken waarin ook prestatienormen zijn opgenomen, zodat op deze wijze het meer resultaatgericht werken op alle niveaus kan doorklinken. Districtschefs en teamchefs ervaren hier echter op dit moment nog een redelijke mate van vrijheid in.

In één korps wil men juist expliciet niet – en ook niet in de toekomst – tot een door de korps- en districtsleiding centraal gedefinieerde individuele doorvertaling komen. Belangrijk argument hiervoor is dat men wil vermijden dat de 'cijfers' in de dagelijkse politiepraktijk dominant worden en alle andere taken – in het bewustzijn van dienders – in de verdringing raken. Daarnaast wil men én het teamworkkarakter van het politiewerk én de zelfstandigheid van de teamchefs benadrukken. Vandaar dat in dit korps aan de teamchefs is overgelaten of en hoe ze intern de cijfers doorvertalen.

Dezelfde lijn van argumentatie wordt in sommige districten in een van de grotere regio's gehanteerd. Daar is heel bewust niet gekozen voor het maken van individuele werkafspraken met betrekking tot prestatienormen. Men is van mening dat met individuele werkafspraken juist de teamgeest uit het politiewerk wordt gehaald.

'Politiewerk is bij uitstek teamwork, dat haal je eruit door met mensen individuele resultaatafspraken te maken. Ik sluit met mijn team een contract af en juist daardoor zetten ze samen de schouders eronder en dat past bij de politie.'

DISTRICTSCHEF

Toch kunnen we op basis van de gesprekken stellen dat deze voorbeelden uitzonderingen zijn: de doorvertaling van resultaatafspraken in individuele werkafspraken lijkt bij de meeste politieregio's nog slechts een kwestie van

'gewoon doen'. Twee van de grotere regio's lopen hierbij voorop, waarbij in de werkafspraken bijvoorbeeld ook gedragscodes worden opgenomen.

'Hardheid van de prestatienorm'

Niet iedere norm is zodanig 'hard' dat deze tot op individueel niveau is door te vertalen in concrete resultaatafspraken. Daar waar de doorvertaling tot aan de teams nog mogelijk is, is dit veelal lastiger wanneer het individu als uitgangspunt wordt genomen. Voor wat betreft de door ons belichte thema's zijn afspraken met betrekking tot het aantal staandehoudingen en aantal rechtbankzaken op het eerste oog makkelijker door te vertalen dan afspraken op het terrein van de aanpak van veelplegers. In de gevallen dat prestatieafspraken tot op individueel niveau zijn doorvertaald, betreft het dan ook voornamelijk deze aantallen. Dit betekent echter niet direct dat ze in alle teams daadwerkelijk zijn opgenomen in een 'individueel contract'.

'Ik weet wel hoeveel mini-pv's mijn medewerkers omgerekend per jaar moeten halen, maar dat is meer een indicatie voor mij. We leggen dat niet in een contract vast of zo. Ik wil de medewerkers zo weinig mogelijk met cijfers belasten.'

TEAMCHEF

Overigens staat in de meeste korpsen de vraag 'op de agenda' of er gewerkt gaat worden met individuele contracten en is in een van de korpsen inmiddels besloten tot regiobrede invoering van persoonlijke activiteitenplannen. Daarbij worden ook de wat minder 'harde' resultaatafspraken in zo concreet mogelijke activiteiten doorvertaald tot op individueel niveau. Daarbij valt naast de individuele 'cijfers' te denken aan het in beeld brengen van een buurt, zorgen voor wegwerken 'verlofstuwmeer' en dergelijke.

Functie binnen de organisatie

Niet zoals niet iedere norm 'hard' genoeg is om tot op individueel niveau door te vertalen, is niet iedere norm één-op-één door te vertalen naar 'de' medewerker. Niet alle resultaatafspraken zijn voor iedereen in dezelfde mate relevant.

'Ik heb bijvoorbeeld voor staandehoudingen een nadere verdeling gemaakt binnen het totaal. Medewerkers noodhulp honderd, senior medewerkers vijftig, wijkagenten vijftig en datzelfde aantal geldt voor an-

dere specifieke functies (bijvoorbeeld studenten). Sommige bureaus laten ook rechercheurs meedoen, maar dat doe ik niet. Zij moeten zich gaan richten op de eisen met betrekking tot verdachten OM.'

DISTRICTSCHEF

Bij de nadere doorvertaling van het aantal staandehoudingen, aantal verdachten OM en aanpak veelplegers wordt derhalve rekening gehouden met het verschil in taken tussen de basispolitiezorg, de recherche, de wijkzorg en de noodhulp. Soms gebeurt dat ook met betrekking tot andere specialistische eenheden, zoals milieu, of voor chefs van dienst of team- of dagcoördinatoren (TeCo of DaCo). In één korps wordt bij de doorvertaling met het taakaccent van de dienders (bijvoorbeeld hoofdagente basispolitiezorg met taakaccent opsporing of verkeer) rekening gehouden. In feite worden in dit korps de cijfers met name aan de taakvelden opgehangen. De teamcijfers worden vertaald naar het taakveld en daarna naar het individu met een taakaccent.

Ten aanzien van welk hiërarchisch niveau deze differentiatie tussen taken c.q. functies wordt voorgenomen zien we verschillen tussen de korpsen. Een nadere differentiatie wordt door de korpsleiding, de districtsleiding of de teamleiding aangebracht.

Mogelijkheid tot differentiëren

Bij de doorvertaling naar de teams is een ontwikkeling waarneembaar. Bij de start van de prestatieconvenanten hanteerden districtschefs hier over het algemeen één lijn: in principe moest ieder team aan de prestatienormen voldoen die naar rato waren toegedeeld.

'We gaan niet schipperen tussen teams in die zin dat als het ene team meer verdachten kan aanleveren en het andere team meer boetes, dat wij het prima vinden en je kunt uitbalanceren. We zitten er pragmatisch in. Als iedereen zijn cijfers haalt, haalt het district het als totaal ook.'

TEAMCHEF

Na de eerste ervaringen met de prestatieafspraken, en daarbij in het bijzonder met de mogelijkheden en onmogelijkheden om de cijfers te halen, nemen de voornemens om meer te differentiëren toe. Het blijkt dat in vier van de vijf onderzochte korpsen door onderlinge samenwerking en afstemming

van de teamchefs in de praktijk wel degelijk wordt gedifferentieerd (zie volgende hoofdstukken), juist omdat het 'uiteindelijk gaat om de totale districtsnorm'. Er zijn voorbeelden te noemen over het informeel 'uitwisselen' van resultaten tussen teams, maar soms is het ook door districts- en korpsleidingen 'geformaliseerd'. In één korps kunnen bijvoorbeeld tweemaal per jaar de teams bepaalde doelstellingen met elkaar 'ruilen'. Het uitgangspunt blijft dat de cijfers op districtsniveau kunnen worden gladgestreken. Ingeval het district de normen niet zal halen, worden de teams die niet aan hun normen hebben voldaan ter verantwoording geroepen.

Een andere differentiemogelijkheid heeft betrekking op de persoonlijke situatie van de individuele diender. In twee korpsen worden de individuele cijfers door de korps- of districtsleiding centraal gedefinieerd. Een differentiatie afhankelijk van de persoonlijke situatie wordt hier niet nagestreefd. Sommige districts- en teamchefs in andere korpsen hebben voor contracten op teamniveau gekozen in plaats van op individueel niveau. Daarmee willen ze de mogelijkheid scheppen om aan verschillen in de afiniteit van personen voor bepaalde taken tegemoet te kunnen komen.

'Je hebt daardoor ook meer ruimte voor differentiatie. Heeft de ene persoon meer met verkeer en de andere persoon meer met milieu, dan kan je daarin differentiëren omdat je op teamniveau een bepaald aantal moet realiseren. Op deze manier staan de krachten van mensen centraal, hou je ze gemotiveerd en boek je goede resultaten.'

DISTRICTSCHEF

In één korps wordt door teamchefs vooraf bij de doorvertaling en ook bij de verantwoording in zekere mate rekening gehouden met de beschikbaarheid wegens opleiding, diensten en (langdurige) ziekte, de samenstelling van het takenpakket (bijvoorbeeld taakaccenten of detachering naar andere taakvelden) en zelfs de vaardigheden en ervaring van de dienders.

Zoals hiervoor is beschreven wordt in de verschillende korpsen bij de nadere doorvertaling rekening gehouden met het verschil in taken tussen de basispolitiezorg, de recherche, de wijkzorg en de noodhulp. Hierna volgt een beschrijving van hetgeen tot op functieniveau wordt doorvertaald.

Bij rechercheurs en agenten uit de basispolitiezorg met opsporingstaken is er geen quotum 'aantal verdachten OM' doorvertaald tot op individueel niveau. Wel zijn in de meeste korpsen afspraken over het aantal aan te leveren zaaksdossiers gemaakt. Het gaat veelal om aantallen van tussen 30 en 35 aan te leveren zaaksdossiers per rechercheur. Daarbij wordt het aantal verdachten dat deze dossiers zou moeten opleveren niet nader gespecificeerd. In een van de grotere korpsen is in de persoonlijke jaarplannen daarnaast nog een resultaatverplichting van minimaal één ontnemingsvordering per jaar opgenomen. Verder zijn in deze individuele jaarplannen afspraken opgenomen over doorlooptijden van zaaksdossiers. Dit is in geen van de andere regio's het geval (wat niet wil zeggen dat er niet individueel op wordt gestuurd).

In sommige regio's hebben rechercheurs daarnaast ook een bijdrage te leveren op het terrein van het aantal staandehoudingen. Hierin zien we zoals eerder gesteld verschillen tussen en binnen korpsen. Sommige districtscheffs stellen zich op het standpunt dat staandehoudingen niet tot het takenpakket van een rechercheur behoren. Geïnterviewde rechercheurs beamen dit van harte.

Bij 'medewerkers basispolitiezorg' en de noodhulp (agenten, hoofdagenten, surveillanten uit de algemene ploeg) is het aantal staandehoudingen (mini-pv's) in veel gevallen doorvertaald tot op individueel niveau, waarbij meestal een onderverdeling is gemaakt in enerzijds staandehoudingen op naam en anderzijds staandehoudingen op kenteken. De nadere verdeling varieert, want soms zijn ook de zogenoemde oproepingen opgenomen (de APV-overtredingen met betrekking tot drugs bijvoorbeeld).⁸⁴

'Dat verschilt wel. Soms staat er alleen dat medewerkers 150 mini-pv's moeten schrijven, maar soms is dit verder onderverdeeld in artikeltjes 8 (WVW), aantal aanrijdingspv's, aantal winkeldiefstallen, enzovoort.'

SENIOR MEDEWERKER BASISPOLITIEZORG

De aantallen variëren: in de meeste regio's gaat het om 150 mini-pv's, in sommige regio's moeten medewerkers er 250 schrijven. In één regio is in de afspraken hierover expliciet gekozen voor het opnemen van het woord

84 APV = Algemene Plaatselijke Verordening.

'minimaal' om te benadrukken dat de aantallen niet leidend moeten zijn 'en dat je klaar bent voor het jaar als je er 200 hebt'. In de andere regio's wordt dit niet benadrukt of is dit niet op die expliciete manier opgenomen in de individuele werkafspraken.

Bij wijkagenten is van de door ons belichte drie thema's voornamelijk het quotum 'aantal staandehoudingen' vaak doorvertaald tot op individueel niveau. In veel gevallen is het quotum vastgelegd in team- of districtsjaarplannen, maar in sommige regio's ook in individuele werkafspraken. Het aantal staandehoudingen is echter door de aard van het werk veelal lager dan van de overige medewerkers. Naast deze resultaten zijn voor wijkagenten vaak ook andere afspraken zo veel mogelijk geconcretiseerd. Daarbij valt te denken aan afspraken als: 'breng minimaal een keer per half jaar een buurt in kaart', 'bezoek zoveel keer per jaar de hotspots', 'heb minimaal zoveel contactmomenten', enzovoort. Deze afspraken staan overigens niet altijd in de individuele jaarplannen, maar in het totale districts- of teamplan.

Concluderend kan worden gesteld dat bij de doorvertaling van de prestatienormen binnen de politie in het algemeen de lijn wordt gehanteerd van regio via district naar de teams (in één korps niet naar teamniveau) en in de meeste gevallen naar het individu. Maar er zijn verschillen tussen de korpsen en soms binnen korpsen met betrekking tot:

- in hoeverre een doorvertaling tot op individueel niveau heeft plaatsgevonden;
- het hiërarchische niveau waarop de doorvertaling van de teamcijfers en individuele cijfers wordt bepaald of bepaald gaat worden;
- in hoeverre er rekening wordt gehouden met de individuele situatie van dienders;
- in hoeverre individuele normen in bindende individuele contracten zijn vastgelegd.

De vraag in hoeverre en op welke wijze de prestatienormen – ook die zijn doorvertaald tot op individueel niveau – bekend zijn (gemaakt) bij die medewerker, wordt in de volgende paragraaf beantwoord.

3.3 Communicatie over te leveren prestaties

In de voorgaande paragrafen is beschreven in welke documenten de doorvertaling van landelijk gemaakte afspraken plaatsvindt, op welke wijze dat gebeurt en in hoeverre daarbij kan worden onderhandeld dan wel gedifferentieerd. Kortom, hoe resultaatafspraken worden gesteld. Wat nog niet aan de orde is geweest, is op welke wijze (over) deze in documenten vastgelegde afspraken wordt gecommuniceerd naar de verschillende leidinggevend en medewerkers. Dat komt in deze paragraaf aan bod. Daarbij zij benadrukt dat waar het bij deze communicatiemomenten gaat om de dagelijkse aansturing van mensen, wordt verwezen naar hoofdstuk 5.

Naar leidinggevend en

Het prestatieconvenant met daarin regionale resultaatafspraken wordt als zodanig niet al te vaak binnen de regio verspreid. Wel is het veelal op intranet op te vragen en dus ook in te zien voor iedere medewerker (waar weinig animo voor is in de onderzochte korpsen, juist omdat het prestatieconvenant als zodanig niet verder is doorvertaald naar te behalen afspraken voor de teams of individuele medewerkers). De documenten waar de eerste doorvertaling is gemaakt (in de meeste korpsen een meerjarenkader en een jaarplan), worden breder verspreid binnen en buiten de regio, maar vooral ook breder besproken. Of, zoals een lid van de korpsdirectie het omschreef: 'dit is in feite het werkplan voor de korpsleiding en daarmee dus de basis voor de rest'.

Hoe horen districts- en teamchefs wat er in het kader van de resultaatafspraken jaarlijks van hen wordt verwacht? In het najaar, wanneer de resultaatafspraken binnen het korps worden doorvertaald, vinden meestal één-op-ééngesprekken tussen vertegenwoordigers van de korpsleiding en districtchefs plaats, en daarnaast is er veelal nog een groepsbijeenkomst met de districtchefs. In de grotere korpsen is binnen de korpsleiding een portefeuilleverdeling gemaakt naar districten en worden de gesprekken tussen de betreffende portefeuillehouder en zijn districtchefs gehouden.

Ook binnen een district vormt in de meeste gevallen het één-op-ééngesprek tussen districtschef en teamchef over de resultaatafspraken in het opgestelde jaarplan het belangrijkste 'formele' communicatiemoment. Daarnaast vinden vaak nog groepsbijeenkomsten plaats over resultaat- of

prestatieafspraken. Tot slot wordt veel over de resultaatafspraken gecommuniceerd via e-mail en uiteraard is er in ieder korps een 'wandelgangen-systeem'.

De gesprekken tussen de korpsleiding en de districtschefs en tussen de districtschefs en hun teamchefs hebben voornamelijk tot doel tot een definitieve set van resultaatafspraken te komen. Daarnaast zijn het tevens gesprekken over de wijze waarop de afspraken kunnen worden gekoppeld aan de achterliggende problemen en ontwikkelingen binnen de betreffende districten en teams. Kortom, districtschefs en teamchefs weten welke resultaten zij moeten behalen en het is aan hen om aan te geven hoe zij denken dit te gaan doen.

In de interviews wordt in verschillende bewoordingen benadrukt dat prestatieafspraken niet moeten leiden tot een beperkte focus op aantallen, maar dat het gaat om 'zingeving'. En inderdaad blijkt uit ons onderzoek dat in ieder korps moeite wordt gedaan om 'het verhaal achter de cijfers' tot aan de werkvloer over te brengen: via de lijn, via de ondernemingsraad, via een korpskrant, via intranet, enzovoort. Toch zijn er tussen korpsen en binnen korpsen verschillen in de mate waarin ook daadwerkelijk op 'zingeving' wordt gestuurd (zie hoofdstuk 5). Zo is bijvoorbeeld in een district van het korps waar bij de opzet van de documenten met resultaatafspraken een meer operationele insteek is gekozen, de nadruk op probleemgericht communiceren gevisualiseerd. Daar staat aan het begin van het document weliswaar het totaal aan resultaatafspraken van het district, maar dit is vervolgens per wijkteam uitgewerkt in activiteiten op de belangrijkste speerpunten. Zo is bijvoorbeeld bij het speerpunt jeugd aangegeven waar de problematiek in dat wijkteam uit bestaat, op welke plaatsen overlast is en zijn vervolgens concrete activiteiten geformuleerd als: 'iedere buurtagent houdt een dader-topvijf bij' of 'iedere veertien dagen wordt een jeugdactie gehouden'.

Ondanks de voornemens van de korpsen om met name het verhaal achter de cijfers te communiceren en op 'zingeving' te sturen, blijkt dat in meerdere korpsen de bredere context en gedachte achter het prestatieconvenant uiteindelijk toch niet (voldoende) als uitgangspunt wordt genomen voor het communiceren over en het sturen op prestatienormen. Omdat juist de cijfers als uitgangspunt worden genomen in de directe communicatie (zie ook sturingsmomenten, hoofdstuk 5) ontstaat op de werkvloer veelal de indruk dat het halen van de resultaten als doel op zich wordt gezien.

'Ik ken het convenant, maar niet alles is relevant en medewerkers op straat boeit het niet zo. Zij weten alleen dat de korpsdirectie wil dat ze een bepaald aantal bonnen moeten schrijven, dat is wat bij ze blijft hangen en door de nadruk op cijfers nu vind ik dat ook niet raar. Het is jammer dat niet meer moeite is gedaan om aan te tonen dat alle ontwikkelingen in feite één geheel vormen: IGP, veelplegeraanpak, prestatieconvenanten, enzovoort. Nu lijken het steeds nieuwe dingen voor ze.'

PLOEGCHEF

Naar de individuele medewerker

Wat is er van de bredere context bekend en hoe hoort de individuele medewerker wat er jaarlijks van hem wordt verwacht als bijdrage aan de regionale prestatienormen?

De concrete inhoud van het prestatieconvenant en de regionale beleidsnota's zijn bij dienders over het algemeen niet bekend. In interviews werd door hen veelal aangegeven dat wat zij bij het begin van de prestatieafspraken in 2003 wisten, voornamelijk was gebaseerd op de berichtgeving uit de media hierover, en dan ging het voornamelijk om 'het aantal bonnetjes'. In de loop der tijd wordt binnen de meeste regio's toenemend gecommuniceerd over de prestatieafspraken. Dat gebeurt op uiteenlopende manieren: via e-mail en nieuwsbrieven, maar ook mondeling in (formele en informele) gesprekken en vergaderingen.

Het belangrijkste doorgeefluik (mondeling, schriftelijk of elektronisch) voor wat betreft resultaatafspraken wordt gevormd door de direct leidinggevend. Hoe deze aankijken tegen de regionale prestatienormen vertaalt zich uiteraard door binnen de teams, waardoor we verschillen zien tussen korpsen en tussen teams. De ene team- of ploegchef benadrukt de concrete aantallen ('want die resultaten halen vind ik namelijk het basale politiewerk'), de andere benadrukt de zingeving en legt geenszins de nadruk op aantallen.

'Ik weet dat het is doorvertaald tot op individueel niveau, maar ik wil mensen zo min mogelijk met aantallen belasten, dus ik besteed er weinig aandacht aan en focus in mijn communicatie voornamelijk op de op te lossen problemen. Maar je merkt toch dat die aantallen blijven hangen bij mensen.'

TEAMCHEF

In enkele korpsen verloopt de communicatie over wat er van de medewerkers wordt verwacht in toenemende mate digitaal ('koud'). Daar zijn mensen kritisch over, omdat ze daarmee nog meer het gevoel krijgen dat het uitsluitend gaat om cijfers en aantallen.

Terwijl leidinggevendenden meestal al lange tijd op de hoogte zijn van de resultaatafspraken, worden individuele medewerkers er vaak pas mee geconfronteerd in de jaargesprekken. Eenmaal per jaar heeft iedere medewerker met zijn direct leidinggevende een gesprek over wat hij het komende jaar gaat doen, waarbij met name wordt besproken hoe hij aan de prestatieafspraken wil voldoen (overigens vindt dit in de praktijk nog niet overal even consequent plaats). Dit wordt mondeling gecommuniceerd, maar is meestal ook schriftelijk vastgelegd. In sommige korpsen zijn het met name de 'harde' normen die in de gesprekken met de individuele medewerker aan de orde komen, maar er zijn ook korpsen waarvan teamchefs het meer over het gehele takenpakket hebben, waar de prestatieafspraken een onderdeel van zijn.

Ook al wordt overal benadrukt dat het naast de concreet te behalen prestaties vooral gaat om het 'verhaal achter de cijfers', kijkend naar de communicatiemomenten over de resultaatafspraken in het geheel kan worden geconcludeerd dat in het algemeen te weinig aandacht wordt besteed aan de bredere context en gedachtegang. Daarmee lijken voor veel medewerkers de cijfers het uitgangspunt, hetgeen vaak leidt tot scepsis.

'Waarom zijn er eigenlijk prestatiecontracten? Volgens mij alleen om prestaties inzichtelijk te maken en dat vind ik ook logisch, want dat moet bij ieder bedrijf. Maar ze doen net alsof het is om het veiliger te maken, maar leggen verder niet uit waarom dat door deze aantallen zou kunnen gebeuren. Ik hoor eigenlijk alleen maar productie, productie, productie.'

MEDEWERKER BASISPOLITIEZORG

De bredere context, zoals deze wordt bedoeld in het Landelijk Kader, komt (te) weinig aan bij de basis. Het zou echter te makkelijk zijn om te zeggen 'dat de basis hierin niet is geïnteresseerd en dat je ze daar niet mee moet willen lastigvallen'. Natuurlijk wordt in de planningsfase ook over het verhaal achter de cijfers gesproken, maar uit dit onderzoek blijkt juist dat

aantallen en cijfers een belangrijk, en soms het enige, deel uitmaken van de boodschap naar de werkvloer.

3.4 Samenvatting

Doorvertaling Landelijk Kader naar het regiokorps

Het bestaan van de prestatieafspraken is uiteraard bij elke medewerker bekend. De uit het LKNP afkomstige prestatieafspraken 'leven' in de regionale politiekorpsen. Zij zijn doorgedrongen tot in de haarvaten van de korpsen.

De vertaling van het LKNP richting de korpsen heeft overal op vrijwel dezelfde wijze plaatsgevonden. De resultaatafspraken in het LKNP zijn op basis van korpsomvang en korpshistorie naar de verschillende politieregio's doorvertaald. In de regionale convenanten zijn in het algemeen geen afspraken gemaakt over de wijze waarop aan de verplichtingen dient te worden voldaan (het 'hoe' en het 'waarop'). Uitzondering hierbij is dat in enkele convenanten regionale speerpunten (zoals jeugd en geweld) worden genoemd als de voornaamste terreinen waarop de afspraken met betrekking tot aan het OM ter afdoening aangeboden zaken met bekende dader moeten worden behaald.

Met betrekking tot de doorvertaling van het LKNP naar de diverse korpsen wordt door respondenten een aantal kritiekpunten genoemd. Korpsleidingen vinden dat er met name is verdeeld op basis van korpsomvang en dat er onvoldoende is gekeken naar de criminaliteitsontwikkeling c.q. het werkaanbod in een korps. Ook hadden zij graag gezien dat de specifieke situatie binnen de korpsen, zoals grootschalige reorganisaties, was meegenomen. Sommige korpsen vinden zich dan ook vooral met de cijfers voor 'verdachten OM' te hoog aangeslagen.

In samenhang daarmee merken korpsleidingen kritisch op dat zij weinig tot geen onderhandelingsruimte hebben ervaren bij het vaststellen van de prestatienormen. In feite waren van te voren de soorten indicatoren, het aantal indicatoren, de te realiseren normen per indicator en ook de manier van monitoring van de normen vastgelegd. Enige invloed bestond in de mogelijkheid om als korps aan te geven dat men hogere normen of extra doelstellingen wilde realiseren.

Daarnaast vinden velen in de korpsen dat de inhoud van de prestatieafspraken door de nu voorgenomen keuze van de indicatoren de lading van het politiewerk en van het begrip veiligheid onvoldoende dekt. Ten slotte wordt opgemerkt dat bij het opstellen van het Landelijk Kader te weinig aandacht is geweest voor het maken van concrete afspraken binnen de keten van veiligheid. Dit hebben politieregio's vervolgens zelf op uiteenlopende wijze vormgegeven door bijvoorbeeld in de regionale prestatieafspraken te vermelden hoe de veiligheidspartners bij de realisatie van de prestatieafspraken worden betrokken. Ook zijn op lokaal en regionaal niveau soms wel concrete afspraken gemaakt met gemeente en/of Openbaar Ministerie.

Doorvertaling in beleidsdocumenten

De diverse regionale convenanten zijn vrijwel identiek opgebouwd. De inhoud betreft overal voornamelijk de afspraken met beide departementen (het 'wat') en afgezien van het in sommige convenanten opnemen van regionale speerpunten, worden de afspraken niet nader uitgewerkt in het 'hoe' of het 'waarop'. Alle korpsen hebben meerjarenplannen en korpsjaarplannen waarin resultaatafspraken nader zijn uitgewerkt. De prestatienormen binnen de politie worden verder doorvertaald, waarbij de lijn wordt gehanteerd van regio via district naar team en in de meeste gevallen naar de individuele werknemer.

De resultaatafspraken uit het Landelijk Kader klinken door in de jaarplannen, districtsplannen, teamplannen en (in een aantal regio's) individuele jaarplannen. Hierdoor wordt op een meer gestructureerde manier duidelijk wat er van mensen wordt verwacht, vaak is het woord 'zakelijk' gevallen bij het omschrijven van het stellen en communiceren van doelen. De vrijblijvendheid van plannen – die in het verleden nog vaak aanwezig was – is er volgens velen af.

De districts- en teamplannen in veel korpsen 'leven' meer dan voorheen. Dit is volgens de respondenten een direct gevolg van de prestatieconvenanten, aangezien veel concreter is benoemd wat er moet gaan gebeuren en de manier waarop dit moet plaatsvinden. Dit geldt voor alle hiërarchische niveaus. Waar een jaarplan vroeger met name als een verantwoordingsdocument werd gezien, wordt het nu ook steeds meer gebruikt als richtinggevend document voor activiteiten.

Sommige districts- en teamchefs plaatsen hier echter wel de kantekening bij dat ze bij het opstellen van een jaarplan nog meer dan voorheen het gevoel hebben in een keurslijf te zitten door de formats die ze vanuit de korpsondersteuning worden toegezonden. Tegelijkertijd zijn er chefs die enthousiast zijn over het meer resultaatgericht opstellen van de documenten, dit is een groot verschil met een aantal jaar geleden.

In veel documenten staan nog wel ambitieuze doelstellingen in outcome-terminen, bijvoorbeeld 'om de veiligheid te verhogen', maar de nadruk ligt meer dan voorheen op de output. In de gesprekken wordt veelal de mate van concreetheid door verschuiving van effectdoelstellingen naar meer outputgerichte jaarplannen als positief punt genoemd. Er wordt tegelijkertijd voor gewaarschuwd dat het niet moet doorslaan naar alleen maar de outputdoelstellingen, zoals die in de prestatieafspraken zijn vormgegeven, omdat politiewerk dan teveel 'productie' zou worden waar de te bereiken maatschappelijke effecten (outcome) voorop zouden moeten staan. Dit wordt zowel door een groot aantal leidinggevenden als door een groot aantal dienders als zorgpunt aangedragen: bij de doorvertaling van de regionale resultaatafspraken bestaat het gevaar dat bij het communiceren naar de werkvloer en daardoor bij de uitvoering van de werkzaamheden de 'harde' prestatienormen de boventoon gaan voeren en een puur op de prestatieafspraken gerichte opsporing en handhaving ten koste gaat van bijvoorbeeld inspanningen op het terrein van integrale veiligheidszorg.

Doorvertaling in het regiokorps

Waar de doorvertaling de lijn doorloopt van het rijk via de regio, districten (en met uitzondering van één korps) de teams en in de meeste gevallen naar het individu, zien we een vergelijkbaar beeld ontstaan voor wat betreft de verdeelsleutel. Bij de doorvertaling van de regio naar de districten en de teams is de omvang van de bedrijfsonderdelen, gemeten in fte's/bve's, doorslaggevend. In mindere mate wordt met de daadwerkelijke criminaliteitsontwikkeling c.q. het werkaanbod rekening gehouden. Juist daardoor ervaren districts- en teamchefs weinig onderhandelingsruimte bij het vaststellen van resultaatafspraken.

Hoewel de diverse korpsleidingen oorspronkelijk de lijn hanteerden dat er geen of nauwelijks differentiatie plaatsvindt tussen districten en teams, komt toenemend de vraag aan de orde op welke wijze bij de vertaling van

de resultaatafspraken met de lokale veiligheidssituatie c.q. het werkaanbod rekening kan en moet worden gehouden. Vandaar dat op dit moment in sommige korpsen met het 'schipperen' van doelstellingen of zelfs van resultaten tussen diverse bedrijfsonderdelen wordt geëxperimenteerd. De verwachting is dat een dergelijke vertaalslag naar de daadwerkelijke lokale situatie, gelet op de huidige grote behoefte aan criminaliteits(beeld)analyses, in de toekomst op grotere schaal zal gebeuren.

Bij de doorvertaling zijn verschillen waarneembaar tussen korpsen en ook binnen korpsen tussen de chefs op de verschillende hiërarchische niveaus. Dit is afhankelijk van de 'hardheid van de norm' (bijvoorbeeld: 'staandehoudingen' zijn makkelijker door te vertalen dan 'klanttevredenheid', en dit gebeurt dan ook meestal). Verder is het afhankelijk van 'de functie binnen de organisatie'. Er wordt bij de doorvertaling een onderscheid gemaakt tussen rechercheur, wijkagent en medewerker basispolitiezorg, daarnaast soms ook met andere taken als milieu of chef van dienst of team- of dagcoördinator. Daarnaast is de differentiatie afhankelijk van de visie van de leidinggevende. Zo wordt in sommige gevallen bewust gekozen voor een teamcontract en niet voor individuele werkafspraken, of worden geen 'vaste' individuele werkafspraken gemaakt. Een laatste differentiatiemogelijkheid heeft betrekking op de persoonlijke situatie van de individuele diender, zoals het niet beschikbaar zijn als gevolg van opleiding, detachering bij andere onderdelen, deelname aan specifieke projecten en met individuele vaardigheden en werkervaring. Hiermee wordt, met uitzondering van één korps waar het systematisch wel gebeurt, in de meeste korpsen bij de bepaling vooraf van de individuele cijfers nauwelijks of helemaal niet vooraf rekening gehouden. Veelal kan pas achteraf op de individuele situatie worden teruggekomen. Je moet dan een goed verhaal hebben (zie verder hoofdstuk 6).

Stellen en communiceren van doelen

Leidinggevendens zijn van mening dat bij de huidige wijze van doorvertalen van resultaatafspraken en het stellen van doelen veel meer dan vroeger rekening is gehouden met het consequent en systematisch doorlopen van de stuur- of beleids- en beheerscyclus. Door naast een overalldoelstelling tevens concrete resultaten te benoemen, is er gedurende het jaar ook op concrete normen te monitoren en is er de mogelijkheid tot evaluatie en bijsturing (zie verder hoofdstuk 5).

Het wekt geen verbazing dat bij de medewerkers op operationeel niveau het belangrijkste verschil met een aantal jaren geleden, kijkend naar de wijze waarop zij horen wat er van hen wordt verwacht, wordt aangegeven door voornamelijk het woord 'cijfers'. Dit is het meest in het oog springend. Dit geldt (uiteraard) meer voor de korpsen waar resultaatafspraken tot op individueel niveau zijn doorvertaald en met name in vaste werkafspraken zijn vastgelegd.

Veel medewerkers geven aan dat het stellen en communiceren van doelen meer gestructureerd en zakelijker is, en daardoor ook minder vrijblijvend. Wat mensen hiervan vinden lijkt afhankelijk te zijn van de individuele beroepsopvatting en houding. Dat op een inzichtelijke wijze voor iedereen helder wordt gemaakt wat er bijvoorbeeld wordt verwacht op het gebied van staandehoudingen, is voor de meesten nieuw. Dat op een gestructureerde wijze aandacht wordt gevraagd voor de aanpak van veelplegers, spreekt de meeste mensen aan. Dat er individuele resultaten moeten worden geboekt op het terrein van aan te leveren verdachten (in vorm van zaaksdossiers), is voor velen onbegrijpelijk. Tot slot is de stap van hoe voorheen de doelen werden gesteld naar de nadruk die nu, naar de mening van velen, op cijfers ligt, een stap met zevenmijlslaarzen.

In het Landelijk Kader is uitgebreid ingegaan op de gedachte achter de prestatiecontracten en de bredere context waarin dit plaatsvindt. Daarmee is voortdurend benadrukt dat resultaatgericht werken middels prestatieafspraken een middel is en geen doel. Deze bredere context is op het niveau van korpsleidingen zeker bekend, maar dichterbij de basis blijft vooral de boodschap van de cijfers hangen. Uit het onderzoek blijkt dat dit niet alleen is 'omdat de werkvloer hoort wat zij wil horen': er wordt ook daadwerkelijk minder toegelicht over de bredere context. Het deel van de boodschap vanuit de korpsdirectie om 'de productie omhoog te brengen' komt wel degelijk over op de individuele diender en wat dat betreft berust dit dus niet, zoals vroeger soms werd gesteld, op 'louter toeval'. Het is echter de vraag of het de bedoeling is dat alléén deze boodschap doorkomt.

Informatie als randvoorwaarde bij sturing

In het vorige hoofdstuk is ingegaan op de wijze waarop de resultaatafspraken in de onderzochte politieregio's worden doorvertaald en gecommuniceerd naar de verschillende niveaus. Hoewel niet in alle politieregio's de prestatienormen tot op individueel niveau worden gespecificeerd, bleek dat iedereen er wel mee wordt geconfronteerd. Een cruciaal onderdeel bij sturings-, besluitvormings- en uitvoeringsprocessen is uiteraard informatie. Hoofdstuk 4 vormt een intermezzo over informatie.

Er zijn twee redenen voor dit hoofdstuk. Informatie, en dat is uiteraard niet nieuw, vormt het hart van sturings-, besluitvormings- en uitvoeringsprocessen. Binnen de Nederlandse politie staat de informatiegestuurde politie (IGP) hoog op de agenda van bedrijfsvoering. Het is dan ook niet verrassend dat respondenten op alle hiërarchische niveaus er vaak naar verwijzen, zeker ook in relatie tot het werken met prestatiesturing in het algemeen en het werken met de prestatieconvenanten in het bijzonder. Aandacht en kennis van informatiemanagement en de belangrijkste ontwikkelingen hierbinnen bij de politie is dan ook, en dat is de tweede reden, van cruciaal belang voor begrip van de sturingsprocessen zoals die zijn beschreven in de hoofdstukken 3 en 5 en de mogelijke gevolgen daarvan voor de uitvoering van de werkprocessen, zoals beschreven in hoofdstuk 6.

Geredeneerd vanuit het gehanteerde begrip sturing (hoofdstuk 1), waarbij het sturingsproces is ingedeeld in verschillende fasen, gaat het bij het maken van keuzes tijdens sturingsprocessen in de eerste plaats om de benodigde informatie ten behoeve van (of voorafgaand aan) de uitvoering: het stellen en doorvertalen van doelen en de beïnvloeding van de wijze waarop de uitvoering van het werk plaatsvindt. Daarnaast gaat het om de benodigde informatie tijdens de uitvoering. Ten slotte gaat het om informatie over de uitvoering, die wordt gegenereerd na de uitvoering: informatie bij monitorings- en verantwoordingsprocessen, om te kunnen bijstellen en verankeren.

In het vervolg van dit hoofdstuk wordt gesproken van sturingsinformatie. Sturingsinformatie is een ruim begrip en omvat twee verschillende soorten informatie in sturingsprocessen. In de eerste plaats wordt informatie on-

In dit hoofdstuk staat informatie met betrekking tot beleidsinhoudelijke keuzes centraal. Het belang van informatie over de bedrijfsvoering wordt daarmee niet miskend. In hoofdstuk 5 zal in verschillende paragrafen worden stilgestaan bij sturingsinstrumenten die betrekking hebben op informatie over de bedrijfsvoering. In dit hoofdstuk wordt achtereenvolgens ingegaan op:

- Dit hoofdstuk wordt afgesloten met een samenvatting in paragraaf 4.4.

In de onderzochte politieregio's leidt het besef dat informatie cruciaal is voor het sturen en uitvoeren van politiewerk tot investeringen in de zogenoemde informatieorganisatie. De informatieorganisatie heeft een ondersteunende rol ten behoeve van de op de operatiën gerichte stuur- en werkprocessen op strategisch, tactisch en operationeel niveau. In een informatieorganisatie zijn medewerkers werkzaam die grofweg drie functies vervullen, namelijk informatiecoördinator, analist en informatiemedewerker. Naast deze 'eng' gedefinieerde informatieorganisatie zijn er in de korpsen ondersteunende diensten, zoals beleids- en controllerafdelingen en korps- of districtsondersteuning. Hun taak is het veredelen en aggregeren van informatie ten behoeve van de leiding van een district of korps en ten behoeve van verantwoordingsprocessen. Ook zijn zij verantwoordelijk voor het schrijven van (jaar)beleidsplannen en (jaar)verslagen. Als de in-

informatieorganisatie 'breed' wordt gedefinieerd, behoren ook deze afdelingen tot de informatieorganisatie.

De mate waarin in de informatieorganisatie is geïnvesteerd, verschilt tussen de onderzochte politieregio's.⁸⁵ Dit is vaak een gevolg van overwegingen die betrekking hebben op:

- de mate waarin de informatieorganisatie de traditionele informatiefuncties in elkaar heeft verenigd. Dat er in toenemende mate belang wordt gehecht aan een goedlopende informatieorganisatie wil vanzelfsprekend niet zeggen dat er niet al veel gebeurde op dit gebied. Iedere politieregio heeft van oorsprong ondersteunende functies als die van de InfoDesk, onderzoek en analyse (A&O), criminele-informatie-eenheid (CIE), herkenningdienst (HKD), enzovoort. Verschil ontstaat wanneer wordt gekeken naar de mate waarin deze eenheden zijn geïntegreerd in één informatieorganisatie. De ene politieregio handhaaft de afzonderlijke eenheden en creëert op afdelingsniveau nieuwe functies die ook daar organisatorisch worden ondergebracht, terwijl de andere politieregio kiest voor één centrale organisatie met medewerkers die decentraal, op districts- of afdelingsniveau, gehuisvest zijn;
- de mate waarin sprake is van gestandaardiseerde informatie- en analyseproducten. In de ene politieregio heeft men de analyse- en informatieproducten al vergaand gestandaardiseerd. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om aandachtsvestigingen, inventarisaties van problematische jeugdgroepen, gestandaardiseerde criminaliteitskaarten, (wijk)veiligheidsscans, hotspot-analyses en dadergroep analyses. Standaardisatie houdt in dat iedere operationele eenheid dezelfde 'productopzet' hanteert. In andere regio's is er aanzienlijk meer vrijheid om zelf keuzes te maken in formats, en dergelijke. Hierbij geldt dat waar de informatieorganisatie centraal is georganiseerd er ook sprake is van standaardisering, maar andersom hoeft dit niet het geval te zijn. Er zijn ook regio's die werken met een decentrale informatieorganisatie en gestandaardiseerde analyse- en informatieproducten;
- de mate waarin geaggregeerde beleids- en/of controllerinformatie is ondergebracht bij de informatieorganisatie (dus als de informatieorga-

85 Zie ook Inspectie OOV (2004).

nisatie 'breed' is gedefinieerd). In de ene politieregio ontwikkelt de informatieorganisatie ook 'dashboards' en andere managementrapportages achteraf, terwijl de andere politieregio een strikte organisatorische scheiding aanbrengt tussen de traditionele informatieorganisatie en beleids- en controllerafdelingen. De zorg voor sturingsinformatie ten behoeve van de operationele werkprocessen is dan zoals al aangegeven belegd bij de informatieorganisatie, terwijl de geaggregeerde informatie ten behoeve van monitoren en verantwoording een zaak is van het bedrijfsbureau (controllers of beleidsmedewerkers).

De voorgaande opsomming is niet uitputtend, maar geeft een beeld van de verschillende wijze waarop politieregio's omgaan met hun informatieprocessen. Hoewel de wijze van organiseren verschilt, zijn in bijna alle politieregio's dezelfde functies aanwezig.

4.1.1 Informatieorganisatie in 'enge' zin

De informatieorganisatie in enge zin heeft een ondersteunende rol ten behoeve van de op de operatiën gerichte werkprocessen op strategisch, tactisch en operationeel niveau.

De rol van informatiecoördinatoren

Het kenmerk van informatieprocessen is dat deze zich door de gehele organisatie, zowel geografisch als functioneel, afspelen. Informatie is – zoals sommige geïnterviewden aangeven – de 'lijm tussen de politieprocessen'. Hiermee wordt tot uitdrukking gebracht dat bijvoorbeeld informatie die van belang is voor de recherche in een bepaald district, bij de basispolitiezorg in een ander district of zelfs bij de basispolitiezorg in een andere regio aanwezig kan zijn. Informatie moet, wellicht nog meer dan activiteiten, gecoördineerd worden. Om deze coördinatie intern en extern te waarborgen, zijn er binnen informatie-eenheden (veelal) informatiecoördinatoren aangesteld. Deze informatiecoördinatoren vervullen met name in de grote politieregio's een grote rol; bij de kleinere politieregio's is dit in mindere mate het geval.

De informatiecoördinator vervult naast zijn coördinerende functie (soms) ook een leidinggevende functie. Dit houdt in dat hij, veelal op districtsni-

veau, verantwoordelijk is voor de aansturing van de analisten en informatiemedewerkers. Vanuit die hoedanigheid is hij ook verantwoordelijk voor de informatieverstrekking ten behoeve van managementteams en externe partners. In meerdere regio's is een informatiecoördinator aanwezig bij het (operationele) overleg van het districtelijk managementteam om cijfers over ontwikkelingen in de criminaliteit toe te lichten. Op regionaal niveau kan eenzelfde functie worden vervuld door het hoofd van de informatieorganisatie of van een onderdeel daarvan.

De rol van analisten

De politie beschikt van oorsprong over veel criminaliteitsgegevens, maar in onvoldoende mate werd, en wellicht wordt, hier bruikbare informatie van 'gemaakt'. IGP heeft een ontwikkeling gestimuleerd waarin gegevens steeds meer worden geanalyseerd, zodat informatie ten behoeve van sturing en advisering ontstaat. Dit proces van analyseren en interpreteren wordt verricht door analisten. Het aantal analisten op strategisch, tactisch en operationeel niveau lijkt de laatste jaren aanzienlijk te zijn toegenomen, al zijn harde gegevens hierover niet voorhanden. Zij worden daarbij soms ondersteund door wetenschappelijk geschoolde politieonderzoekers.

Ook in de onderzochte politieregio's zijn analisten werkzaam op het niveau van de korpsleiding, een district of afdeling. Zij zijn met name verantwoordelijk voor analyseproducten die betrekking kunnen hebben op specifieke plaatsen (*hotspots*), tijdstippen (*hot times*), goederen (*hot targets*), criminele personen (veelplegers), criminele groepen (bendes) en slachtoffers (*hot victims*). Analyseproducten zijn zowel gebaseerd op gegevens uit informatiesystemen als op gesprekken die plaatsvinden tussen analisten en bijvoorbeeld wijkagenten. Analisten werken geregeld samen met wijkagenten met het doel veiligheidsproblemen (aard, omvang, trends) in kaart te brengen en een (projectmatige) aanpak te formuleren. Analyseproducten hebben een functie ten behoeve van capaciteitsmanagement, omdat op basis hiervan wordt besloten over politie-inzet.

De rol van informatiemedewerkers

Informatiemedewerkers (in de regio's worden voor deze functie verschillende benamingen gebruikt) hebben vooral een rol bij het inwinnen, verzamelen, vastleggen, verwerken, archiveren en beheren van gegevens en zijn in die zin ondersteunend aan de analisten. Het gaat dan bijvoorbeeld

om de invoer in het herkenningssysteem (HKS), het verlenen van gratieverzoeken, ontzeggingen en dergelijke. Naast hun ondersteunende taak zijn informatiemedewerkers verantwoordelijk voor het verstrekken van informatie ten behoeve van de operationele sturing. Het gaat dan met name om het samenstellen van de digitale briefing en debriefing waarin onder andere foto's van veelplegers en gestolen goederen worden getoond. Naast het samenstellen van de briefing zijn informatiemedewerkers in sommige regio's ook verantwoordelijk voor het, op verzoek van anderen (chefs, wijkagenten, recherche, e.a.) opstellen van werkopdrachten (zie ook verder).

4.1.2 Ondersteuning, beleid en control

Naast informatie die gericht is op de operatiën is er informatie die gebaseerd is op geaggregeerde gegevens en op het ondersteunen van de leiding van een korps of district. Ook hier vinden, zeker met betrekking tot prestatiesturing, van belang zijnde informatieprocessen plaats. De informatieorganisatie wordt dan, zoals gesteld, 'breder' gedefinieerd.

Korps- en districtsondersteuning

Het bureau korpsondersteuning (of vergelijkbare benamingen) monitort de voortgang op de verschillende prestatienormen. In hoofdstuk 3 bleek al dat deze afdelingen een belangrijke rol spelen bij het doorvertalen, maar dus ook bij voortgangsbewaking en monitoring. Dit gebeurt op regioniveau, maar ook op districtsniveau zijn er vergelijkbare stafafdelingen. Regio en district hebben hierbij vaak nauw contact, waarbij accentverschillen tussen korpsen zijn waar te nemen. Soms krijgt men op districtsniveau sturingsinformatie aangeleverd vanuit de regio, terwijl een andere regio de informatie van de districten 'stapelt', zodat een overzicht op regioniveau ontstaat. Het gaat hier om accentverschillen, omdat de top-down- en bottom-upprocessen overal plaatsvinden, maar in de ene regio wordt meer aandacht besteed aan de weg van boven naar beneden en in de andere regio aan die van beneden naar boven.

Beleidsmedewerker of controller

Zowel op regionaal als op districtsniveau zijn het veelal beleidsmedewerkers en/of controllers die de voortgang van de prestatienormen monitoren en sturings- en managementinformatie genereren. Hierbij geldt dat de

grotere politieregio's ook op districtsniveau veelal (ook) over controllers beschikken, terwijl de kleinere regio's op dit niveau beleidsmedewerkers inzetten. Het verschil is dat een controller een veel groter gedeelte van zijn tijd kan besteden aan het genereren en verspreiden van sturingsinformatie. Dit houdt in dat waar men op districtsniveau beschikt over controllers, ook direct de teamchefs van informatie worden voorzien, terwijl de teamchefs in een van de kleinere regio's hier veelal zelf voor moeten zorgen. In het laatste geval betekent dit dat teamchefs bijvoorbeeld de groepschefs of hoofdmedewerkers (de brigadiers in een team) vragen om de resultaten bij te houden voor het overaloverzicht.

4.2 Informatieproducten en -systemen

Zoals hiervoor is aangegeven, wordt in toenemende mate de sturingsinformatie uit informatiesystemen veredeld (geordend) en ontsloten (beschikbaar gesteld) tot verschillende analyse- en informatieproducten. Hierna wordt nader ingegaan op de producten die in het kader van dit onderzoek het meest van belang zijn.

4.2.1 Ten behoeve van operationele processen

Wijkscans

In de onderzochte regio's wordt steeds meer gebruikgemaakt van wijkscans die op detailniveau weergeven hoe het staat met de criminaliteit in een specifieke wijk. Deze wijkscans zijn input voor overleg met het bestuur, het vaststellen van speerpunten, het opstellen van wijkplannen, enzovoort. De wijkscans zijn veelal gebaseerd op harde informatie uit systemen als de Geïntegreerde Interactieve Databank voor Strategische bedrijfsinformatie (GIDS), maar sommige districten of teams kiezen ook nadrukkelijk voor een zachtere inbreng van wijkagenten, bevolkingsonderzoek, en dergelijke.

Veelplegerlijsten en dadertopics

Ten behoeve van de aanpak van veelplegers, en in algemene zin ten behoeve van de 'dadergerichtheid', wordt in de onderzochte regio's in toenemende mate gebruikgemaakt van veelplegerlijsten of dadertopics. Dit zijn

lijsten waarop informatie staat over notoire daders in het gebied. Het gaat dan om het soort delicten dat ze plegen, de plaats, de methoden die worden gebruikt (bijvoorbeeld bij diefstal), enzovoort. Het bijhouden van deze lijsten is niet expliciet verbonden aan de prestatieconvenanten. De dadergerichte aanpak bestond al langer. De lijsten worden nu wel meer systematisch bijgehouden.

Geografische informatiesystemen

In de grotere politieregio's wordt ten behoeve van met name de tactische en operationele sturing gebruikgemaakt van geografische informatiesystemen. Dit zijn systemen die de criminaliteit op digitaal kaartmateriaal aangeven. Hierdoor kunnen leidinggevend en uitvoerend op een gemakkelijke manier inzicht krijgen in de hotspots van hun gebied. Met stippen van verschillende dikte wordt het niveau van criminaliteit op de betreffende plek aangegeven. Op iedere hotspot kan nader 'ingezoomd' worden, zodat de delicten, de frequentie en tijdstippen van delicten, de betrokkenen, enzovoort inzichtelijk worden.

4.2.2 Ten behoeve van management- en verantwoordingsprocessen

Controllers en beleidsmedewerkers leveren vaak een aantal min of meer gestandaardiseerde producten ten behoeve van prestatiesturing en/of -verantwoording. In GIDS wordt expliciet geaggregeerde sturingsinformatie gegenereerd. Daarnaast zijn er in de onderzochte regio's verschillende specifieke systemen die worden gehanteerd om de prestaties te monitoren.

Kwalitatieve rapportages

In een van de onderzochte regio's wordt gewerkt met zogenoemde sfeer-rapportages die strategisch en tactisch leidinggevend inzicht geven in de (noemenswaardige) incidenten die in een periode van een week hebben plaatsgevonden. De teamchef informeert de districtschef en de districtschef op zijn beurt de korpschef. Op deze manier wordt belangrijke informatie die leidinggevend nodig hebben om zich te verantwoorden, bijvoorbeeld richting het bestuur, verzameld en veredeld.

Dashboards/ranking

In iedere onderzochte regio wordt op regionaal, districtelijk en soms ook

teamniveau gebruikgemaakt van een gestandaardiseerd en veelal wekelijks of maandelijks terugkerend overzicht waarop de voortgang op de verschillende prestatie-indicatoren staat weergegeven. Er doen zich hierbij overigens wel verschillen voor tussen regio's. In de ene regio staan alleen de uit het prestatieconvenant afgeleide (output)indicatoren, terwijl de andere regio ook indicatoren met betrekking tot de feitelijke ontwikkeling van de criminaliteit hanteert. Daarnaast doen zich verschillen voor in de mate waarin de scores op de prestatie-indicatoren gedifferentieerd staan weergegeven. In sommige regio's wordt er bij iedere indicator een gedetailleerde onderverdeling gemaakt in soorten overtredingen en dossiers, terwijl het in andere regio's algemener wordt gehouden. Dergelijke overzichten dragen veelal namen als 'dashboard' of 'cockpit' en worden opgesteld op basis van de gegevens/informatie uit verschillende informatiesystemen. Het gaat dan met name om GIDS, Compas, enzovoort.

Naast het louter weergeven van de voortgang hanteren sommige regio's ook overzichten waarin de verschillende districten (op regionaal niveau) of teams (op districtelijk niveau) met elkaar worden vergeleken. In de ene regio geeft men weliswaar de scores van de verschillende eenheden weer (*benchmarking*), maar worden deze niet in een *ranking* geplaatst, terwijl de andere politieregio hier wel bewust voor kiest. Met verschillende kleuren (rood, groen, geel) – al dan niet in de vorm van een (op het beeldscherm knipperende) *smiley* – wordt aangegeven op welke prestatie-indicatoren een eenheid goed of minder goed presteert en hoe deze prestatie zich verhoudt tot andere eenheden.

Het monitoren van het aantal mini-pv's, staandehoudingen en aanhoudingen

Het monitoren van het aantal staandehoudingen vindt vooral plaats aan de hand van de informatie die wordt ontvangen van het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB), op basis van informatie uit GIDS en op basis van informatie uit het Tobias-systeem. Het gaat hierbij niet alleen om kale aantallen, maar bijvoorbeeld ook om de delicten die aan een staandehouding ten grondslag liggen, of om de plaatsen waar een medewerker de bonnen heeft geschreven. Dit betekent dat in overzichten staat opgenomen welke diender voor welk delict aanhoudingen heeft verricht en dat in sommige korpsen per individu bekend is welke mini-pv's en staandehoudingen zijn verricht, op welk feit en op welke plaats. Of hier vervolgens ook op wordt gestuurd, komt aan de orde in hoofdstuk 5 en 6.

Het monitoren van het aantal verdachten

Het monitoren van het aantal verdachten is gebaseerd op het Compas-systeem van het OM. In dit systeem wordt ieder dossier dat door het OM in behandeling wordt genomen geregistreerd. Dit betekent overigens wel – en dit is vanuit het perspectief van de politie een knelpunt – dat zaken die geseponneerd worden door de parketsecretaris (maar dus door de politie zijn ingediend) niet worden geregistreerd in Compas en dus niet meetellen in het kader van de resultaat- en/of prestatieafspraken. Het gaat hierbij alleen om de lichtere misdrijven, aangezien de zwaardere misdrijven direct door de officier in behandeling worden genomen en niet worden beoordeeld door de parketsecretaris.

Het monitoren van de doorlooptijden

Voor doorlooptijden geldt dat de regio's zelf een informatiesysteem hebben ontworpen of hebben laten ontwerpen dat inzicht geeft in welke dossiers in behandeling zijn, door wie welke dossiers worden behandeld, wanneer welk dossier in behandeling is genomen en wanneer een dossier extern (bij het OM) moet worden ingediend. Deze informatiesystemen bestonden voor de komst van de resultaat- en/of prestatieafspraken nog niet. Het feit dat iedere regio een eigen systeem heeft, maakt dat de systemen in ontwerp en gebruik van elkaar verschillen.

Zicht houden op de dagelijkse gang van zaken

De dagelijkse gang van zaken wordt gemonitord aan de hand van het bedrijfsprocessensysteem. Aangezien niet overal dezelfde systemen in gebruik zijn, wordt gebruikgemaakt van zowel Xpol, BPS als Genesys. Met name de leidinggevendenden die over een directe lijn met de uitvoering beschikken, zoals team- en operationele chefs, gebruiken deze systemen om zicht te houden op de inspanningen die politieagenten verrichten. Daarnaast wordt gebruikgemaakt van de debriefing (retourneren werkopdrachten, en dergelijke) en eigen waarnemingen.

4.2.3 Voorbeeld: (de)briefing

De briefing wordt belangrijker. Daar komt veel informatie ten behoeve van operationele processen samen.⁸⁸ Als gevolg van IGP zijn politieregio's veelal overgegaan op een digitale briefing. Voorheen gaf een wachtcomman-

dant of senior van dienst voorafgaand aan de dienst mondeling een overzicht van de belangrijkste gebeurtenissen van de dienst ervoor (dagrapporten). De afgelopen tijd (het tijdstip van implementatie verschilt tussen regio's) is deze traditionele manier van brieven vervangen door een digitale briefing. Dit houdt in dat de dienstdoende medewerkers een PowerPoint-presentatie te zien krijgen waarin de belangrijkste gebeurtenissen van de voorgaande dienst, maar vooral de informatie die van belang is voor de komende dienst, wordt getoond. Aandachtsvestigingen worden voorzien van foto's, bijvoorbeeld wanneer het gaat om een veelpleger of een gestolen auto. Deze briefing wordt, zoals eerder aangegeven, gemaakt door een informatiemedewerker (vaak in samenwerking met een senior medewerker) en is veelal beschikbaar op het intranet, zodat politieagenten deze kunnen nalezen.

De nieuwe manier van brieven gaat in veel politieregio's verder dan het uitsluitend verstrekken van informatie. In de meeste politieregio's wordt sinds enige tijd gewerkt met werk- of surveillanceopdrachten. Dienders krijgen deze (IGP-)opdrachten tijdens de briefing uitgereikt. Een dergelijke opdracht kan bijvoorbeeld inhouden dat zij op een bepaalde tijd op een bepaalde plek moeten surveilleren, omdat er klachten van burgers zijn of omdat er de laatste tijd veel auto-inbraken plaatsvinden (trendanalyse). Aan het eind van de dienst moet er 'verantwoording worden afgelegd' over de wijze waarop uitvoering is gegeven aan de betreffende opdracht. Deze debriefing kan volgens de geïnterviewden nog verder worden geprofessionaliseerd in de komende jaren. Daarnaast moet iedere opdracht (af)gemu-teerd worden in het bedrijfsprocessensysteem (Xpol, Genesys, BPS, en dergelijke). Ook hierop kan volgens de respondenten meer worden gestuurd.

4.3 De belangrijkste knelpunten

Uit de gesprekken met respondenten is een aantal knelpunten af te leiden dat betrekking heeft op de sturingsinformatie.

88 De samenkomst van informatiestromen vindt ook plaats in bijvoorbeeld managementoverleggen en managementgesprekken. Zie daarvoor hoofdstuk 5, daar zal ook nog op de briefing worden teruggekomen als sturingsmoment op operationeel niveau.

Registratiediscipline

Veel politieagenten hebben een gebrek aan registratiediscipline, hetgeen een knelpunt is in het kader van het genereren van sturingsinformatie.⁸⁷ Voor sturing met informatie zijn betrouwbare gegevens vereist, en wanneer politieagenten onzorgvuldig omgaan met de invoer van gegevens kan de informatie van een niet voldoende kwaliteit zijn. Veel dienders beseffen dit wel, maar gegevensinvoer is blijkbaar niet het meest populaire werk.⁸⁸ Een voorbeeld van een knelpunt dat zich voordoet, heeft betrekking op het 'muteren wat niet heeft plaatsgevonden'. Politieagenten zijn gewend om uitsluitend opvallende gebeurtenissen te muteren, terwijl het in het kader van sturingsinformatie (het zicht krijgen op problemen) ook nuttig kan zijn om te weten wanneer iets niet heeft plaatsgevonden. In een van de onderzochte regio's wordt uit efficiencyoverwegingen nagedacht over de inzet van administratief personeel om bijvoorbeeld de werkopdrachten te muteren in het bedrijfsprocessensysteem (als onderdeel van de debriefing).

Registratieverschillen

Verschillen in registratie doen zich vooral voor tussen de politie en het OM. In de eerste plaats zijn deze verschillen het gevolg van het sepotbeleid van het OM, maar dit zijn niet zozeer registratiefouten als wel verschillen die voortkomen uit het feit dat verschillende uitgangspunten worden gehanteerd: het presteren van het OM wordt onder andere bepaald aan de hand van het percentage dossiers dat tijdens de procesgang door de rechter(s) wordt geseponeerd. Voor het OM is het dus van belang om relatief 'kansloze' zaken al vroegtijdig te identificeren en zelf te seponeren. De parketsecretaris speelt hierbij een belangrijke rol. Het gevolg hiervan is dat de politie een gedeelte van haar zaken niet in Compas geregistreerd ziet worden, hetgeen soms tot frustratie op de werkvloer kan leiden ('ik heb wel een zaak gedraaid, maar geen streepje gekregen'). In de tweede plaats doen zich daadwerkelijke registratieverschillen voor. Zaken die met HALT zijn afgedaan, staan bijvoorbeeld nog als in behandeling bij het OM.

87 Algemene Rekenkamer (2003b), Wiebrems (2004), Inspectie OOV (2004).

88 Vanwege de onbetrouwbaarheid van BPS wordt steeds meer gebruikgemaakt van HKS.

Steeds beter weten wat je niet weet

Door de respondenten wordt aangegeven dat naarmate men over meer informatie beschikt, de behoefte aan informatie evenredig toeneemt. Het gegeven dat de basis van het politiewerk wordt gevormd door informatie maakt dat er eigenlijk nooit genoeg informatie beschikbaar is. Een districtschef gaf aan dit gevoel uitdrukking door te stellen: 'Naarmate je meer wijsheid opdoet, kom je erachter dat je eigenlijk niets weet.' Het is volgens de respondenten van belang een balans te zoeken en te accepteren dat het genereren van informatie ook zijn grenzen kent en moet kennen.

Systemen lopen achter

De informatiesystemen zijn niet alle volledig geactualiseerd. Het Tobias-systeem heeft geregeld een achterstand van een week of twee en ook gebeurt het geregeld dat er een tijd tussen ontvangst en registratie van dossiers bij het OM zit. In het geval van bijvoorbeeld Tobias is de achterstand vervelend, omdat leidinggevendenden niet over een actueel overzicht van de prestaties beschikken ten behoeve van sturing. In het geval van Compas heeft achterstand ook gevolgen voor de 'score' van doorlooptijden die op basis van Compas worden bepaald.

Fouten in vertaling van informatie

Aanhoudingen, staandehoudingen en incidenten worden door de werkvloer gemuteerd in de bedrijfsprocesssystemen. Zoals gesteld: het schort nog aan registratiediscipline. In elk geval verschijnen mutaties als tellingen in de systemen. De gemuteerde informatie wordt daarbij vertaald naar de wensen van het managementniveau waarop de informatie betrekking heeft. Tijdens het vertaalproces kan soms de oorspronkelijke betekenis van de informatie veranderen, door bijvoorbeeld het indikken van informatie, het wegvallen van bepaalde informatie door te strakke standaardisatie, keuzes van tijdvakken waarop informatie betrekking heeft, enzovoort. Soms gebeurt dat bewust, soms onbewust.

4.4 Samenvatting

Hoewel zich knelpunten voordoen in de informatiehuishouding van de politie – waarvan een aantal in dit hoofdstuk is besproken – en de wijze waarop de onderzochte regio's hun informatieprocessen hebben ingericht

erg verschilt, ziet een groot deel van de respondenten wel een aanzienlijke verbetering in de informatiehuishouding.

Het besef is toegenomen dat informatie de kurk is waar het politiewerk op drijft.⁸⁹ De politie is zich meer dan voorheen bewust van het feit dat de sturing van het dagelijkse politiewerk gebaat is bij informatie en, niet te vergeten, dat daarmee essentiële voorwaarden voor het bereiken van de prestatieafspraken worden geschapen.

Mede door de komst van de prestatieafspraken is het genereren, analyseren, opslaan en ontsluiten van sturingsinformatie in omvang aanzienlijk toegenomen. Het belang van de informatieorganisatie, van korpsondersteuningsafdelingen en beleids- en controllerafdelingen, soms concreet in omvang, is versterkt. De werkzaamheden van deze stafafdelingen zijn gericht op ondersteuning van operationele of lijnwerkzaamheden. Als gevolg van de ontwikkelingen van de laatste jaren – en daarbij hebben de prestatieafspraken een katalyserende werking vervuld – ontstaat er meer verbinding tussen de staf en de lijn.

Op alle niveaus in de organisatie wordt een verbetering in de (frequentie van de) beschikbaarheid en kwaliteit van de sturingsinformatie waargenomen. Enkele jaren geleden was de cyclus waarmee informatie beschikbaar werd gesteld veel langer dan nu. De verbetering in beschikbaarheid en kwaliteit van sturingsinformatie is mede gestimuleerd door de komst van de prestatieconvenanten. Korpsbeheerders en korpschefs hebben zich immers gecommitteerd aan een aantal afspraken en willen vanzelfsprekend weten hoe het met de voortgang ten aanzien van deze afspraken staat. Deze informatiebehoefte vertaalt zich door naar leidinggevend op alle niveaus.

De komst van de prestatiecontracten en daarmee de verplichting tot transparantie en afrekenbaarheid heeft tot gevolg dat er steeds meer sturingsinformatie over de bedrijfsvoering en operatiën wordt gegenereerd. De komst van de prestatiecontracten heeft de behoefte aan informatie over de bedrijfsvoering versterkt. Een voorbeeld hiervan is een verhoogde aandacht

⁸⁹ Zie Wiebrans (2004), Projectgroep Visie op de Politiefunctie (2005).

voor de planning en inzet van personeel ten behoeve van het bereiken van de prestatieafspraken en daaraan gerelateerd een verhoogde aandacht voor betreffende informatie hierover. In hoofdstuk 5 wordt hierop nader ingegaan. Tegelijkertijd is ook de behoefte aan sturingsinformatie over operatiën toegenomen. De gedachte achter deze nadruk op informatie over operatiën is dat probleemgerichtheid en het realiseren van prestatieafspraken hand in hand dienen te gaan. Dit besef heeft voeding gegeven aan een ontwikkeling waarin ook voor de basispolitiezorg steeds meer informatie beschikbaar is. Analyses van problemen in verkeer bestonden al langer en traditiegetrouw is analyse met name gebruikt voor de opsporing. In het kader van IGP en gestimuleerd door de komst van de prestatieafspraken is de verbreding gemaakt naar het gehele politiewerk. Van deze verbreding gaat de politie de komende jaren de vruchten plukken, zo is de algemene opvatting.

Zowel leidinggevend en als politieagenten zijn zeer tevreden over de toename in de beschikbaarheid en kwaliteit van sturingsinformatie over operationele processen. Leidinggevend en op strategisch en tactisch niveau merken op dat zij in vergelijking met voorheen meer en gedetailleerdere informatie over allerlei criminaliteits- en onveiligheidsproblemen in de regio, het district en de wijk ter beschikking hebben. Ze geven aan veel beter zicht te hebben op wat zich 'buiten' afspeelt. Als gevolg hiervan zijn zij beter in staat om te beslissen waar de prioriteiten moeten worden gelegd. Uiteraard is dit mede afhankelijk van de vraag of de juiste informatie gegenereerd en geaggregeerd wordt en van de vraag of deze informatie ook op de juiste wijze wordt gebruikt. De cijfers zeggen niet alles.

In tegenstelling tot voorheen worden leidinggevend en op strategisch en tactisch niveau met enige regelmaat geïnformeerd over operationele resultaten en acties. Dat maakt het mogelijk ook bij te sturen. Leidinggevend en weten veel beter hoe hun afzonderlijke medewerkers in outputtermen presteren. Dit maakt het aanspreken van medewerkers hierop mogelijk. Ook dienders merken op dat alles veel beter wordt bijgehouden: niet alleen output, maar ook ziekteverzuim, IBT, enzovoort. Dienders hebben derhalve steeds meer te maken met chefs die precies weten wat hun productie is. Met de conclusies uit de monitorings- en verantwoordingsprocessen worden zij, zoals ook zal blijken in de volgende hoofdstukken, regelmatig geconfronteerd. Dienders vinden het veelal, in tegenstelling tot

wat wel eens wordt gedacht, prettig dat leidinggevend en goed (menen te) weten wat er buiten op straat speelt. Al laten zij ook kritische geluiden horen over de redenen waarom het belang van informatie is toegenomen: gaat het erom de veiligheid te verbeteren of alleen maar om te voldoen aan resultaatafspraken?

Effecten op sturing

In de vorige hoofdstukken is aangegeven hoe de prestatienormen worden doorvertaald en is behandeld welke rol sturingsinformatie bij het bereiken van de prestatieafspraken speelt. In dit hoofdstuk wordt met name aandacht besteed aan de wijze waarop leidinggevend en op alle niveaus invulling geven aan het stellen van doelen en het monitoren van de resultaten, de wijze waarop verantwoording moet worden afgelegd over de behaalde resultaten en de wijze waarop bijsturing plaatsvindt. Om het niet onnodig verwarrend te maken, wordt in dit hoofdstuk vooral over sturen en verantwoord worden gesproken. Daarbij wordt sturing beschreven op alle hiërarchische niveaus:

- korpsleiding en district (strategisch niveau) (paragraaf 5.1);
- districtsleiding en operationele leiding (tactisch niveau) (paragraaf 5.2);
- operationele leiding en werkvloer (operationeel niveau) (paragraaf 5.3).

Voor ieder hiërarchisch niveau bespreken wij een aantal vraagstukken:

- sturingsmomenten (wanneer wordt gestuurd?);
- onderwerpen van sturing (waarop wordt gestuurd?);
- op welke wijze wordt dagelijks gestuurd (hoe wordt gestuurd?);
- sturingsinstrumenten (waarmee wordt gestuurd?).

In paragraaf 5.4 worden de belangrijkste resultaten met betrekking tot de sturingsmomenten, onderwerpen van sturing, de wijze van de dagelijkse sturing en sturingsinstrumenten voor alle hiërarchische niveaus samengevat.

5.1 Sturing op strategisch niveau

Het sturingsproces op strategisch niveau speelt zich af tussen korpsleiding en districtsleiding: de korpsleiding heeft resultaatafspraken geformuleerd voor de districtsleidingen die een relatief zelfstandige verantwoordelijkheid hebben voor het realiseren ervan.

5.1.1 Sturingsmomenten

Wat hier onder sturingsmomenten wordt verstaan, dient een nadere toelichting. In feite kan namelijk elk moment waarop informatie en communicatie in de brede zin van het woord plaatsvindt (bijvoorbeeld schriftelijk, mondeling, elektronisch of zelfs non-verbaal) als een sturingsmoment worden opgevat. Dat zou te ver voeren en dus is een selectie gemaakt. In de volgende paragrafen over sturingsmomenten wordt ingegaan op voorbeelden van (door respondenten genoemde) belangrijke formele en *face to face*-sturingsmomenten. Het gaat om vergaderingen (managementoverleg), individuele en functioneringsgesprekken (managementgesprekken) en themabijeenkomsten.

De frequentie van formele *face to face*-sturingsmomenten wordt in veel gevallen beperkt door de vaak fysieke afstand die aanwezig is tussen de plek waar de korpsleiding is gehuisvest en die van districtschefs. Dit neemt niet weg dat men tracht met enige regelmaat bij elkaar te komen om onder andere de prestatieafspraken onderwerp van gesprek te laten zijn.

Managementoverleggen

Een belangrijk sturingsmoment op korpsniveau zijn de managementoverleggen die iedere politieregio kent. De frequentie, inhoud en deelnemers van deze overleggen verschillen per politieregio. In de kleinere politieregio's is het mogelijk om één veelal maandelijks overleg te hanteren waarin de korpsleiding en alle districts- en divisiechefs deelnemen, terwijl het in de grotere politieregio's een wekelijks overleg is waarbij een delegatie van de korpsdirectie en een aantal districtschefs aanwezig is. De districten zijn dan in clusters ingedeeld, zodat iedere districtschef maandelijks een managementoverleg heeft.

De politieregio's verschillen niet alleen in de frequentie die voor managementoverleggen wordt gehanteerd, maar ook in de inhoud van deze overleggen. Sommige politieregio's hebben één regionaal managementoverleg (RMT) waarin alle operationele en beheersmatige zaken worden besproken, terwijl andere hier de afgelopen jaren een scheiding in hebben aangebracht. Dit betekent dat een onderscheid wordt gemaakt tussen een operationeel overleg, waarin over resultaten (in brede zin van het woord)

wordt gesproken, en een beheersmatig overleg, waarin alles wordt besproken wat daar randvoorwaardelijk aan is.

Tot slot verschillen de regionale overleggen in de mate waarin beleidsmedewerkers c.q. controllers of leidinggevenden van de informatieorganisatie participeren. In de ene regio neemt bijvoorbeeld de leidinggevende van de informatieorganisatie een belangrijke rol in, terwijl deze in de andere regio geen rol van betekenis speelt. De rollen van de beleidsmedewerker c.q. controller zijn verschillend. In sommige korpsen neemt deze staffunctionaris deel aan elk gesprek en is hij of zij volwaardig gesprekspartner, in andere korpsen is hij slechts deelnemer aan gesprekken over operationele zaken of het beheersmatig overleg. Soms alleen om de cijfers en diagrammen toe te lichten, soms meer. Later zal blijken dat deze verschillen ook op de andere hiërarchische niveaus zijn waargenomen.

Management- en functioneringsgesprekken

In iedere regio zijn, soms mede als gevolg van de prestatieconvenanten, individuele managementgesprekken ingevoerd. In hoofdstuk 3 is al aangegeven dat een managementgesprek door leidinggevenden als eerste sturingsmoment in de cyclus wordt gezien aangezien dan de verwachtingen, in de vorm van prestatieafspraken, kenbaar worden gemaakt. Vervolgens vinden dergelijke gesprekken tussen een lid van de korpsleiding en een districtschef met een vaste frequentie plaats, met het doel de voortgang van de afspraken te monitoren en waar nodig hierop bij te sturen.

De verschillen die zich voordoen tussen regio's hebben betrekking op de frequentie en de inhoud van de gesprekken. In de ene regio vinden de managementgesprekken bijvoorbeeld zeswekelijks plaats, terwijl de andere regio een tijdsbestek van een kwartaal hanteert. Ten aanzien van de inhoud kan vermeld worden dat het gesprek in een regio met name gericht is op de afspraken die betrekking hebben op beheer (ziekteverzuim, stuwmeerverlof, en dergelijke). In de andere regio's komen alle relevante afspraken aan bod.

De managementgesprekken worden niet alleen gebruikt als eerste sturingsmoment, maar ook als functioneringsgesprek. Hoewel dit gesprek een enigszins aparte status heeft, wordt het door velen gezien als onderdeel van de cyclus van managementgesprekken. Aan het eind van het jaar, of

aan het begin van het daaropvolgende jaar, wordt er tussen een lid van de korpsleiding en een districtschef een gesprek gevoerd over zijn of haar functioneren.

Themabijeenkomsten

Naast de managementoverleggen en -gesprekken is er een aantal regio's dat themabijeenkomsten organiseert. Veelal zijn bij deze bijeenkomsten medewerkers van de informatieorganisatie aanwezig. Deze themabijeenkomsten hebben tot doel los te komen van de cijfermatige prestatieafspraken en de aandacht te richten op bepaalde trends en ontwikkelingen in criminaliteit en onveiligheid of op nieuwe werkwijzen (bijvoorbeeld in het kader van het Amsterdamse concept 'Tegenhouden'). Ook gebruikt één regio dergelijke bijeenkomsten om de korpsleiding te bevragen over het nut en de noodzaak van (bepaalde) prestatieafspraken. In enkele regio's wordt nadrukkelijk gezocht naar een werkvorm waarin de themabijeenkomsten zowel bijdragen aan de feitelijke sturing, in de zin dat het werk van districtschefs door de korpsleiding wordt beïnvloed, als aan de randvoorwaarden daarvoor (bijvoorbeeld in de vorm van *best practices*). Kortom: de themabijeenkomsten zijn niet alleen randvoorwaardelijk aan sturing op het bereiken van de prestatieafspraken, maar hebben ook in veel gevallen primair het karakter van een direct sturingsmoment.

5.1.2 Onderwerpen van sturing

Bij het bespreken van de onderwerpen van sturing wordt een onderscheid gemaakt tussen *output* en *outcome*. Onder *output* wordt hier verstaan de in cijfers weergegeven prestatie dat (een onderdeel van) de organisatie dient te halen. Onder *outcome* wordt hier verstaan het uiteindelijke effect van de geleverde prestatie door de organisatie op het inhoudelijke (vaak lokale) probleem.

Output

Als de geïnterviewde leden van de korpsleiding en districtschefs het over iets roerend eens zijn, dan is het dat de rol van outputcijfers aanzienlijk is toegenomen in met name de managementoverleggen en -gesprekken. Waar men voorheen op strategisch niveau vooral over de veiligheidssituatie (*outcome*) of over de aanpak van een bepaald probleem (*throughput*)

sprak, is deze focus de afgelopen periode verschoven naar de outputcijfers. De veiligheidssituatie is nog wel steeds onderwerp van gesprek, maar dreigt soms, mede als gevolg van tijdsdruk en de druk die uitgaat van de prestaties, ondergesneeuwd te raken. De laatste jaren is er in elk geval sprake van een stijging van de aandacht voor de cijfers.

'Met betrekking tot het leidinggeven merk je dat tijdens de driemaandelijke managementgesprekken de prestaties een belangrijke plaats innemen. Het gaat in het gesprek met de korpsleiding veel meer over outputcijfers. Als er tijd over is, hebben we het over de daadwerkelijke veiligheidssituatie.'

DISTRICTSCHEF

Over de toenemende aandacht voor outputcijfers wordt verschillend gedacht. Enerzijds wordt door de korpsleidingen aangegeven dat zij een toenemende gerichtheid op output nuttig vinden in verband met de concreetheid die deze cijfers mogelijk maken. Sommige merken in de interviews zelfs expliciet op dat cijfers hen het gevoel van een zekere controle geven. Anderzijds geven korpsleidingen aan, ook al zijn ze zeker voorstanders voor meer output- en daarmee resultaatgericht werken, dat de toenemende aandacht voor output ook zekere problemen of gevaren met zich brengt of zelfs onwenselijk is. Ten eerste kan het sturen op cijfers een zekere spanning in de samenwerking tussen de hiërarchieën met zich brengen. Directief management op basis van cijfers verhoudt zich niet goed tot de behoefte aan 'professionele ruimte' van tactische en ook operationele chefs. Ten tweede is de ambigue werkelijkheid van het veiligheidsbeleid niet (altijd even goed of helemaal niet) in outputcijfers te vangen. Veel strategisch leidinggevendenden zijn zich bewust van de fictie dat het met cijfers zou kunnen lijken alsof men met de juiste dingen bezig is. Immers, daarop wordt men uiteindelijk afgerekend. En ondertussen weet men dat er wellicht andere dingen blijven liggen. Ten derde vragen sommigen zich zelfs af in hoeverre met de huidige prestatieafspraken en de daarmee samenhangende, alsmat stijgende druk – ja, zelfs overbelasting – op de bedrijfsvoering en de medewerkers de levensvatbaarheid van de politieorganisatie op lange termijn kan worden gewaarborgd. Deze bandbreedte aan meningen over de cijfers klinkt overigens door alle lagen van de organisatie heen.

In het algemeen wil men kort bij outputcijfers stilstaan, al zijn er – afhankelijk van de visie van de korpsleiding – verschillen tussen regio's in de mate waarop dat ook daadwerkelijk gebeurt. Daarnaast is de mate waarin outputcijfers onderdeel van gesprek zijn, mede afhankelijk van de mate waarin de prestaties worden gehaald. Als in een managementoverleg blijkt dat de districten er allemaal 'goed voorstaan', is het niet nodig lang bij de cijfers stil te staan. Wanneer de prestaties echter onder druk staan, dan is eerst een goed gesprek over outputcijfers noodzakelijk.

'Wanneer een district een cijfer niet haalt, moet je als lid van de korpsleiding het daar toch over hebben en is er minder tijd om te praten over wijkproblemen. Vooralsnog laat ik me ook leiden door de cijfers, maar als er wat meer gewenning is in de gelederen, ga ik ervan uit dat er meer inhoudelijk kan worden gestuurd.'

LID KORPSLEIDING

Volgens leden van de korpsleiding is de werkwijze met prestatieafspraken ook een proces van gewenning dat moet worden doorlopen. Sommigen nemen hierbij het woord 'cultuurverandering' in de mond. Men spreekt de hoop uit dat naarmate de werkwijze meer is ingebed, er meer aandacht zou kunnen worden besteed aan 'het verhaal achter de cijfers'.

Tegelijkertijd is ook het besef aanwezig dat het steeds lastiger wordt te voldoen aan de prestatienormen. Hiervoor worden door respondenten twee redenen aangevoerd. In de eerste plaats heeft er als gevolg van de toegenomen staandhoudingen een daadwerkelijke gedragsverandering plaatsgevonden bij burgers; zij dragen nu hun gordel in de auto en hebben hun identiteitspapieren bij zich. Een tweede reden wordt gevormd door de jaarlijkse stijging van de normen, met name voor staandhoudingen en het aantal verdachten. Er zullen dan steeds meer inspanningen moeten worden verricht om aan de normen te kunnen voldoen. Hierin schuilt het gevaar dat de cijfergerichtheid nóg meer de boventoon zal gaan voeren.

Sturing door verantwoording is nu systematischer en ook meer directief en hiërarchisch. De prestatiedruk wordt vaak gebruikt als vliegwiel om leidinggevend te doordringen van het besef dat afspraken er zijn om aan te worden gehouden.

'Wat natuurlijk niet betekent dat we mensen die niet aan de normen kunnen voldoen niet helpen, maar het is wel *kick and kiss*: mensen moeten doordringen zijn van het feit dat ontsnappen niet meer mogelijk is.'

KORPSCHEF

Districtschefs zelf zijn van mening dat, in termen van verantwoording, de outputcijfers in toenemende mate leidend zijn, ook al is in een gesprek met de korpsleiding altijd te praten over meer kwalitatieve en *outcome*-gerichte aspecten. Waarbij er verschillen zijn tussen de korpsen in de mate waarin de korpsleiding hun districtschefs zich ook laten verantwoorden voor de meer kwalitatieve en *outcome*-gerichte aspecten. Wel zien in het algemeen districtschefs een voortdurende spanning tussen de veiligheidssituatie, die uiteindelijk leidend zou moeten zijn in het gesprek met de korpsleiding, en de concrete outputcijfers, die in termen van verantwoording een grote rol spelen.

Outcome

Korpsleidingen geven aan dat ze grote waarde hechten aan een koppeling van de kwantitatieve prestatieafspraken en de lokale problematiek.

'Het is beter te beginnen bij het probleem en daarvoor is informatiegestuurde politie een goed sturingsinstrument. Waar liggen de lokale problemen en hoe kunnen we een balans vinden tussen het aanpakken van deze problemen en het halen van onze cijfers?'

LID KORPSLEIDING

In deze koppeling is de essentie van goed leiderschap gelegen, zo geven verschillende respondenten aan. Echter, in de praktijk ervaren zij dat als een zeker dilemma. Vanuit de professie geredeneerd gaat het vooral om kwaliteit en inhoud en zouden in dit perspectief pure output- of prestatiecijfers niet leidend zijn. Deze gedachte wordt breed gedeeld. Echter, het lijkt erop dat dit door de toenemende prestatiedruk steeds meer een luxegedachte aan het worden is.

Ook districtschefs vinden deze koppeling tussen output en *outcome* van groot belang. De output moet volgens iedereen worden behaald waar de criminaliteits- en veiligheidsproblemen spelen. Tegelijkertijd beseffen dis-

trictschefs dat de prestatiedruk dit toenemend tot een hachelijke zaak maakt. Daarnaast moeten zij hun mensen gemotiveerd houden.

'Stel, ik wordt alleen afgerekend op cijfers, dan schaf ik morgen mijn zeden- en jeugdrechercheurs af, want zij leveren geen streepjes op. Op lange termijn komen we met alleen streepjes echter nergens, maar is het werk van deze mensen essentieel.'

DISTRICTSCHEF

Zoals eerder gezegd wordt het aanbrengen van een koppeling tussen output en problemen in termen van criminaliteit en onveiligheid als een complexe, moeilijke zaak beschouwd. Volgens korpsleidingen en districtschefs ligt hier de grote professionele uitdaging. Tijdens de verschillende sturingsmomenten moet voortdurend aandacht worden besteed aan de maatschappelijke effecten van het politiewerk. In een van de regio's wordt hieraan in de managementoverleggen in bijzondere mate aandacht besteed, bijvoorbeeld dat districtschefs zich ook expliciet moeten verantwoorden voor de wijze waarop de criminaliteit zich in hun gebied ontwikkelt. Dit betekent dat daar ook de invulling van de afspraken een onderwerp van gesprek is. Echter, zo werd al eerder gesteld, naarmate de cijfers stijgen dreigen in alle korpsen de prestatiecijfers toch (geleidelijk) de bovenaan te gaan voeren. Soms zijn korpsleidingen beducht voor deze ontwikkeling en sturen ze alsnog bij.

Opvallend is dat er kennelijk bij korpsleidingen en districtschefs verschillende opvattingen heersen over welk hiërarchisch niveau vorm moet geven aan de concrete invulling en omzetting van de prestatieafspraken; in het taalgebruik van veel politiemensen het 'hoe' en het 'waarop'. Hoewel leden van de korpsleiding zich niet helemaal willen distantiëren van het 'hoe' en 'waarop', zijn zij van mening dat de invulling met name zaak is voor het tactisch en operationeel niveau. Menig districtschef daarentegen wil zich hier niet al te veel mee bemoeien en geeft aan dat dit als taak van de teamchefs moet worden gezien. Immers, een teamchef weet precies welke lokale prioriteiten er zijn.

5.1.3 Wijze van sturen

Een aantal voorbeelden voor concrete momenten van sturing is genoemd. Daarna werd ingegaan op de vraag in welke mate op output (cijfers) en *outcome* (inhoud) wordt gestuurd. In deze subparagraaf wordt beschreven op welke wijze sturing in de dagelijkse praktijk plaatsvindt.

In de laatste jaren is het systematische doorlopen van de gehele sturingscyclus van doelen stellen, monitoren, laten verantwoorden en eventueel bijsturen steeds meer gemeengoed geworden. De komst van de prestatieafspraken heeft hier als katalysator gewerkt. Dit geldt voor alle hiërarchische niveaus. Sturing en verantwoording vindt plaats op basis van informatie over de afgesproken doelen en de uiteindelijk bereikte resultaten en gebeurt in feite tijdens alle sturingsmomenten.

De wijze waarop de districtschefs worden gestuurd en zich moeten verantwoorden verschilt tussen, maar ook binnen regio's. Er zijn regio's waar districtschefs vooral in de managementgesprekken worden aangesproken, terwijl er ook regio's zijn die er expliciet voor kiezen om tijdens de managementoverleggen districtschefs zich te laten verantwoorden over de (cijfermatige) resultaten. In een van de onderzochte regio's worden bijvoorbeeld de managementoverleggen ingericht naar het voorbeeld van het Amerikaanse ComStat.⁹⁰ Dit betekent dat chefs voor hun cluster moeten staan en zich tegenover de (aanwezige leden van de) korpsleiding moeten verantwoorden over hun prestaties. In tegenstelling tot de Amerikaanse versie vindt de korpsleiding van deze regio het ook belangrijk dat het aspect van 'compare & contrast' wordt ingebracht en dat niet alleen 'command & control' centraal staat (zoals in de VS het geval blijkt te zijn).

In de ene regio is het (stevig) sturen en aanspreken van districtschefs door leden van de korpsleiding meer gemeengoed dan in de andere regio. Bin-

90 Zie Willis et al. (2003) voor een beschrijving en analyse van het Amerikaanse ComStat (soms Comstat en soms Compstat en soms geheel in kapitalen geschreven: COM(PISTAT)). In sommige stukken staat het acroniem voor Computer Analysis of Crime Statistics, in andere voor Communications in Statistics. Hier wordt bedoeld: resultaatverantwoordelijkheid en communicatie daarover op basis van computerstatistiek.

nen regio's kunnen zich verschillen voordoen tussen leden van de korpsleiding. Niet iedereen stuurt en spreekt op dezelfde manier aan. Niet iedereen 'zit er kort bovenop', er kan bijvoorbeeld meer of minder ruimte zijn voor het aandragen van argumenten waarom niet aan de afspraken is voldaan.

'Mijn districtschefs en teamchefs moeten een goed verhaal hebben voordat ik accepteer dat ze de cijfers niet hebben gehaald.'

KORPSCHEF

De volgende vraag van de korpsleiding is er in de meeste gevallen op gericht de huidige situatie te veranderen. Het achterblijven van resultaten betekent voor de korpsleiding veelal dat er een inhaalrace moet plaatsvinden. Niet in iedere regio gaat dit op, want sommige regio's accepteren dat de mindere resultaten van het ene district worden opgevangen door het andere district (zie ook hoofdstuk 3 met betrekking tot differentiatie).

De wijze waarop wordt aangesproken, hangt ook samen met het onderwerp van sturing dat centraal staat. Leden van de korpsleiding beseffen dat de veiligheidssituatie minder goed te beïnvloeden is en het aanspreken is daar minder gericht op 'hoe komt dat', maar meer op 'wat heb je gedaan om'. De grootste voedingsbodem voor aanspreken ontstaat echter wanneer de ontwikkelingen in de veiligheidssituatie zich niet verhouden tot het soort output waarop wordt gescoord.

'Als ik bijvoorbeeld zie dat in een team het aantal autodiefstallen explosief stijgt, terwijl dat team wel de cijfers voor staandhoudingen verdachten haalt, dan is er iets mis. Dan doen ze niet de goede dingen en spreek ik hen daarop aan.'

KORPSCHEF

Wat opvalt, is dat de koppeling tussen cijfers en inhoud pas echt belangrijk lijkt te worden op het moment dat de districtschef zich moet verantwoorden voor discrepanties: hij heeft wel de cijfers gehaald, maar zich daarbij kennelijk niet voldoende op de goede dingen gericht. Bij de opstelling van de beleidsstukken en managementcontracten wordt er wel onderhandeld over de aantallen, maar nauwelijks of zelfs helemaal niet over de wijze waarop die moeten worden behaald. Discrepanties tussen de cij-

fers en de inhoud worden daarom voornamelijk pas achteraf geconstateerd, als gevolg waarvan slechts bijsturing mogelijk is.

5.1.4 Sturingsinstrumenten

In het volgende wordt op drie belangrijke sturingsinstrumenten ingegaan:

- benchmarking, ranking en leren;
- personeelsbeleid;
- capaciteitsmanagement.

Benchmarking, ranking en leren

In hoofdstuk 4 over de rol van sturings- en verantwoordingsinformatie is onder ander naar voren gekomen dat in sommige regio's de districten systematisch met elkaar worden vergeleken (*benchmarking*) of soms zelfs worden gerangschikt (*ranking*). Deze sturingsmechanismen hebben tot doel prestaties te monitoren, te verantwoorden en bij te sturen. Daardoor kan de prestatiegerichtheid worden verhoogd. De methode van benchmarken, zoals deze in drie van de onderzochte regio's wordt gehanteerd, wordt op het strategische niveau door bijna iedereen ondersteund. Wanneer een district goed presteert op een bepaald output- of outcome-gebied, dan kan dit voor districten die op deze gebieden achterblijven reden zijn om hier eens een keer 'in de keuken te kijken'. Benchmarking kan in dat opzicht het leren van elkaar stimuleren.

'Als ik zie dat ze in een ander vergelijkbaar gebied wel goed scoren op het aantal verdachten dan ga ik daarnaar toe en laat ik me adviseren. Nu blijkt bijvoorbeeld dat zij afspraken hebben gemaakt met de Megastore over winkeldiefstallen. Je wordt wel creatief door de prestatiecontracten.'

DISTRICTSCHEF

Over ranking wordt echter verschillend gedacht. Het systeem van ranking houdt in dat districten niet alleen kunnen zien hoe andere districten presteren, maar ook in een volgorde van 'goed naar slecht' worden geplaatst. In een van de onderzochte regio's wordt dit systeem bewust door de korpsleiding gehanteerd, omdat men verwacht dat er een sterke sturende (en lerende) werking vanuit gaat, doordat districtschefs hierdoor worden

aangespoord beter hun best te doen met het oog op het realiseren van de gemaakte afspraken.

'We weten toch allemaal dat het zo werkt dat niemand op welke lijst dan ook onderaan wil staan? Ik vind het goed dat het competitie in de hand werkt en we kijken echt niet alleen naar mini-pv's hoor, ook ziekteverzuim, functionerings- en beoordelingsgesprekken, enzovoort komen aan de orde. Maar het is echt zo, competitie werkt betere prestaties in de hand.'

KORPSCHEF

Ranking wordt als sturingsinstrument niet door iedereen ondersteund. Binnen de regio waar het systeem wordt gebruikt, geven districtschefs aan dat hierdoor de gerichtheid op cijfers wordt gestimuleerd en dat dit onwenselijk is. De kwantitatieve prestatiedrang leidt er volgens sommigen toe dat de eenheid van en de wil tot samenwerking binnen het korps onder druk komt te staan. Het risico bestaat dat het tot een situatie leidt waarin mensen succesverhalen voor zichzelf houden, omdat zij anders 'onderaan' komen te staan. De andere regio's die de districten alleen vergelijken, kiezen daarom ook bewust niet voor ranking.

Personeelsbeleid

De komst van de prestatieafspraken heeft uiteraard zijn invloed op een aantal aspecten van het personeelsbeleid gehad, zoals betalings- en gratificatiesystemen en loopbaanbeleid. Disciplinerend in de vorm van 'belonen' en 'straffen' op basis van de behaalde prestatieresultaten is in gesprekken met de respondenten een relatief gevoelig onderwerp gebleken, waarover niet altijd open wordt gepraat.

De districtschefs in twee van de onderzochte regio's hebben aangegeven aanspraak te maken op een bonus wanneer zij hun resultaten behalen. In de managementcontracten die in deze regio's zijn afgesloten tussen korpsleiding en district is een bonusregeling opgenomen die kan oplopen tot 8 procent van het jaarsalaris van een districtschef. Er zijn districtschefs die deze bepaling niet willen opnemen in het contract, en hier stemt de korpsleiding veelal mee in. In een andere regio zijn er districtschefs die worden beloond op basis van – en lineair met – de output die zij boven een bepaalde norm weten te realiseren (bijvoorbeeld 100 euro per 'extra'

dossier boven een afgesproken aantal dossiers). In deze regio, waar men met een systeem van ranking werkt, wordt ook nagedacht over een symbolische bonus voor het district dat in de competitie het best presteert, bijvoorbeeld in de vorm van een beeld. Maar de meningen over de wenselijkheid hiervan lopen binnen de korpsleiding sterk uiteen. In de andere twee regio's is er geen beloningssysteem dat expliciet is gekoppeld aan de gemaakte afspraken.

Met betrekking tot het straffen geldt dat de gemaakte afspraken en het wel of niet realiseren daarvan een onderdeel vormen van het bredere functioneren van een districtschef. Het wel of niet realiseren van de afspraken heeft dus gevolgen voor de wijze waarop een districtschef wordt beoordeeld en daarmee ook – en toenemend – voor promotie- en carrièrekansen. Hierbij geldt dat er zich, net als bij het aanspreken in algemene zin, verschillen voordoen tussen regio's. In de ene regio vormen de prestatieafspraken een groter onderdeel van het totale functioneren dan in de andere regio. Het straffen bij het niet voldoen aan de gestelde normen, bijvoorbeeld in de vorm van ontheffing uit functie, komt in het eerste type regio op beperkte schaal voor.

Capaciteitsmanagement

Een ander instrument dat op strategisch niveau wordt toegepast om te sturen is de planning en inzet van personeel, hier kort capaciteitsmanagement genoemd. Op regionaal niveau heeft dit sturingsinstrument betrekking op relatief fundamentele beslissingen die kunnen leiden tot organisatieveranderingen. Over de daadwerkelijke inzet ten behoeve van projecten en de werkprocessen wordt met name op de lagere organisatieniveaus besloten.

De druk op het halen van de prestatieafspraken heeft ertoe geleid, dat nu intensiever wordt nagedacht op welke manier zo effectief en efficiënt mogelijk omgegaan kan worden met de beschikbare capaciteit. Een voorbeeld hiervan is de toegenomen aandacht voor de formatieverdeling tussen districten en tussen teams.

'Voor de prestatiecontracten werd er menskracht richting platteland gestuurd. Nu hebben we die mankracht in het stedelijke gebied nodig om de contracten te halen. Door de druk om de doelstellingen te halen wordt nu weer over de formatieverdeling nagedacht.'

TEAMCHEF

Een ander voorbeeld betreft de omgang met capaciteit bij de opsporing, die mede is ingegeven door de komst van de prestatieafspraken. Zo heeft men in drie van de onderzochte regio's binnen de recherche een scheiding aangebracht tussen de zogenoemde incidentgerichte en probleemgerichte opsporing. De aanleiding voor deze scheiding was het breed gedeelde gevoel dat de recherche te veel werd geleid door de 'waan van de dag'. Met dit begrip wordt tot uitdrukking gebracht dat de recherche dagelijks met een constante stroom verdachten wordt geconfronteerd als gevolg waarvan het recherchewerk slecht te plannen is. Hierdoor kan niet voortdurend gewerkt worden aan (het afmaken van) dossiers, hetgeen de prestatieafspraken ten aanzien van het aantal verdachten en de doorlooptijden onder druk zet. Daarom werd in sommige regio's op verschillende manieren een onderscheid aangebracht tussen het afhandelen van incidenten en kortlopende zaken en het afhandelen van de meer omvangrijke en langdurige zaken.

'Vroeger was het eigenlijk echt een chaos en werd je ook geleid door de waan van de dag. Nu is de waan van de dag er nog steeds, maar hebben we het wat meer in de hand door de scheiding tussen de projectploeg met relatieve rust voor wat zwaardere onderzoeken en de dagopvang.'

DISTRICTSCHEF

Het argument was in deze gevallen hetzelfde: beter zicht krijgen op en beïnvloeden van de prestaties met betrekking tot aantal verdachten en doorlooptijden (van de afhandeling van veelplegers).

5.2 Sturing op tactisch niveau

Het sturings- en verantwoordingsniveau onder de korpsleiding, het tactische niveau, wordt gevormd door de districtschefs en de teamchefs (van de BPZ-eenheid, het wijkteam of de recherche).

5.2.1 Sturingsmomenten

Ook op tactisch niveau worden managementoverleggen, management- en functioneringsgesprekken en themabijeenkomsten als voorbeelden ge-

noemd van formele *face to face*-sturingsmomenten waarop doelen worden gesteld en monitoring, verantwoording en bijsturing plaatsvindt.

Managementoverleggen

Zoals op het strategische niveau vinden ook op het tactische niveau geregeld managementoverleggen plaats. Bij deze overleggen wordt door sommige districten een scheiding tussen operationele en beheersmatige zaken gehanteerd, terwijl andere districten een onderscheid tussen een dashboard- en regulier overleg of strategisch en tactisch overleg hanteren. Ook zijn verschillen in frequentie aanwezig. Op districtelijk niveau wordt in iedere regio minimaal twee keer en maximaal vier keer per maand een managementoverleg gehouden.

De verschillen in benamingen en frequentie van managementoverleggen lijken wellicht substantieel, maar inhoudelijk betekent het vaak dat het de ene keer meer over outputcijfers gaat en de andere keer meer over de ontwikkelingen in de criminaliteit. In vier van de onderzochte regio's wordt het districtelijke (operationele) managementoverleg expliciet gebruikt als voorbereiding op hetzelfde overleg op regionaal niveau. De districtschef moet zich immers voorbereiden op de verantwoording die hij in dit gremium moet afleggen.

Ook op het tactische sturings- en verantwoordingsniveau zijn in sommige regio's medewerkers van de informatieorganisatie, vaak in de persoon van de informatiecoördinator, aanwezig. Daarnaast zijn soms beleidsmedewerkers of controllers aanwezig om de lijnchefs van relevante outputcijfers te voorzien. In de regio waar de veiligheidssituatie een substantieel onderdeel vormt van het managementoverleg, heeft de informatieorganisatie een bijzonder belangrijke rol.

Management- en functioneringsgesprekken

Voor management- en functioneringsgesprekken gaat hetzelfde op als bij het strategische niveau. De gesprekken hebben het karakter van één-op-één-gesprekken en worden in sommige regio's per kwartaal gehouden en in andere regio's zeswekelijks. Tijdens deze gesprekken worden doelen besproken en de voortgang van de verschillende teams belicht. Een onderdeel van de cyclus van managementgesprekken is het functioneringsgesprek met de teamchefs.

Themabijeenkomsten

Ook op districtelijk niveau zijn er operationele en themagerichte bijeenkomsten waarin vooral het leren van elkaar centraal staat. Dit leren kan betrekking hebben op specifieke werkwijzen of de aanpak van specifieke problemen, maar ook op manieren om slim en zinvol de prestatieafspraken te bereiken.

5.2.2

Onderwerpen van sturing

Het feit dat een deel van de districtschefs, zoals in de vorige paragraaf beschreven, aangeeft dat de probleemgerichte invulling van de resultaat- c.q. prestatieafspraken op het niveau van het district vorm krijgt, geeft aanleiding om te kijken in welke mate hier daadwerkelijk sprake van is.

Output

De toenemende nadruk op outputcijfers die aanwezig is op het regionale niveau vertaalt zich door naar het tactische sturings- en verantwoordingsniveau. Districtschefs zien het dagelijkse sturen op de probleemgerichte invulling meer als hun taak dan die van de korpsleiding. Echter, ze merken op dat het in de praktijk lastig is om de slag van cijfers (kaders) naar concrete invulling te maken. Soms komt dat door de fysieke afstand die er ten opzichte van de uitvoering bestaat. 'Je kunt niet overal met ze meelopen', zo drukte een districtschef dit gevoel uit. Naast een kwestie van kunnen, heeft het ook te maken met willen. Een deel van de districtschefs geeft aan dat zij zich niet teveel wil bemoeien met de invulling van de prestatiekaders, omdat dit als het gebied van de teamchefs wordt gezien.

'De hoe-vraag is de lol van de teamchefs en uiteindelijk van de medewerker zelf. We zeggen: "Het is jouw productiecijfer, wat is jouw idee om het te halen?" Dan zie je dat chefs tot mooie dingen in staat zijn, omdat ze gedwongen worden kritisch naar hun eigen eenheid te kijken.'

DISTRICTSCHEF

De uiteindelijke verantwoordelijkheid voor de concrete koppeling tussen de prestatiecijfers en de inhoud in de dagelijkse politiepraktijk ligt dus in het algemeen bij het laagste hiërarchische niveau in de organisatie: de teamchefs en in veel gevallen ook operationeel leidinggevend.

Hoewel de meeste districtschefs zich niet teveel met de concrete invulling kunnen of willen bemoeien, proberen zij wel de spreiding van bijvoorbeeld het aantal verdachten over de verschillende delictsoorten in de gaten te houden. De kwantitatieve spreiding biedt districtschefs houvast in het leidinggeven aan teamchefs (zie de volgende paragraaf). Het is van belang op te merken dat het hierbij niet alleen gaat om het aantal staandhoudingen, het aantal verdachten of de doorlooptijden, maar bijvoorbeeld ook om de mate waarin functioneringsgesprekken plaatsvinden en om de cijfers over ziekteverzuim. Ook hierover zijn afspraken gemaakt die functioneren als een aangrijpingspunt voor sturing en verantwoording.

In de beleving van teamchefs richten de districtschefs zich inderdaad met name op de kwantitatieve kaders waarbinnen het politiewerk (voor een deel) inhoud moet krijgen. In algemene zin wordt dit wel ondersteund, want op het teamniveau is het volgens hen goed mogelijk de vertaling te maken naar wat in de dagelijkse politiepraktijk nodig is. Niet iedere teamchef deelt deze mening. Er zijn ook teamchefs die zich storen aan de cijfergerichtheid van hun leidinggevend en die van mening zijn dat er ook op districtsniveau al meer probleemgericht gestuurd zou moeten worden (in plaats van het uitsluitend sturen en achteraf aanspreken op spreiding). In het algemeen kan worden gesteld dat de vraag naar de gewenste probleemgerichte invulling van het tactische niveau wordt 'doorgevoerd' naar het laagste sturingsniveau in de organisatie.

Outcome

Districtschefs vinden het (vooral) sturen op een probleemgerichte invulling weliswaar lastig, maar dit betekent niet dat er geen initiatieven plaatsvinden om dit te doen. Soms gebeurt dit door meer invulling te geven aan de beleidsspeerpunten van de politie en lokaal bestuur. Districtschefs zijn gesprekspartner van het lokaal bestuur en hebben als gevolg hiervan ook te maken met inhoudelijke eisen die aan het politiewerk gesteld worden. In de vorm van beleidsspeerpunten en prioritaire delicten, afkomstig van de korpsleiding en het lokaal bestuur, wordt op districtsniveau getracht invulling te geven aan de prestatiekaders. Dat zijn dan vaak cijfers over de outcome, bijvoorbeeld: straatroof en zakkenrollerij dienen met een bepaald percentage te dalen.

Een verhelderend voorbeeld voor het sturen op een probleemgerichte invulling van de prestatieafspraken op districtsniveau is het volgende. In de managementoverleggen van veel districten wordt tot op wijkniveau de veiligheidssituatie in kaart gebracht en worden problemen en trends geïdentificeerd. Binnen het districtelijk managementteam worden op basis van deze problemen en/of trends probleem eigenaren aangewezen die verantwoordelijk zijn voor het opstellen van een aanpak en het resultaat daarvan. Bij dit proces betreft een probleem eigenaar medewerkers van de informatieorganisatie en medewerkers van de basispolitie zorg en/of de recherche.

Voor de verbetering van de koppeling tussen de prestatieafspraken en de criminaliteits- en veiligheidsproblematiek in de dagelijkse praktijk richten districtschefs en teamchefs hun hoop met name op een verdere ontwikkeling van IGP. Positief merken zij op dat in de laatste jaren de beschikbare informatie in kwaliteit en kwantiteit is toegenomen en dat daarnaast de frequentie waarmee geactualiseerde sturingsinformatie beschikbaar is, steeds hoger wordt. Dit wordt gezien als een ontwikkeling die geleidelijk aan een meer probleemgerichte invulling van de resultaat- of prestatieafspraken zou kunnen bijdragen.

Leidinggevend op tactisch sturingsniveau geven aan dat ze zich met alle kracht voor het bereiken van de prestatieafspraken inzetten. Tegelijkertijd merken ze op dat ze kanttekeningen willen zetten bij de huidige vorm van prestatieafspraken. Zo zijn ze van mening dat de prestatieafspraken over staandehoudingen, verdachten OM en veelplegers, zoals die nu in kwantitatieve vorm zijn gegeven, niet altijd het passende middel zijn om criminaliteits- en veiligheidsproblemen aan te pakken.

'Acties om jeugdproblematiek aan te pakken leveren niet altijd staandehoudingen op, idem dito op het terrein van verslaafden. Het convenant is niet altijd het geëigende middel om een wijk leefbaar te houden.'

DISTRICTSCHEF

5.2.3 Wijze van sturen

In managementoverleggen en gesprekken tussen districtschefs en de teamchefs worden de prestatieafspraken vastgelegd, gemonitord, verant-

woord en eventueel bijgestuurd. De kwantitatieve normen blijken in de overwegende gevallen toch in eerste instantie leidend. Wel zijn hier verschillen tussen de korpsen merkbaar.

'Als je de normen niet haalt, dan heb je een probleem. Dan gaat hij namelijk over jouw schouder meekijken en dat zou ik persoonlijk niet willen meemaken.'

TEAMCHEF

Op het moment dat een teamchef niet aan de norm voldoet, wordt hij of zij beter gevolgd door de districtschef. Verantwoorden gebeurt dus vooral wanneer een teamchef niet goed presteert en in mindere mate wanneer wel goed wordt gepresteerd. Zolang het goed gaat, wordt er niet zoveel 'bovenop' gezeten, zo geven sommige teamchefs aan. Teamchefs die onvoldoende presteren, kunnen echter behoorlijk op de huid worden gezeten door hun leidinggevenden.

Er doen zich hierbij verschillen voor tussen en binnen regio's. Het sturen en verantwoorden van teamchefs vindt plaats op basis van persoonlijke relaties en niet iedere districtschef zit er even 'strak' in. Aanspreken kent, zo leert de praktijk, verschillende gradaties. Een groot gedeelte van de districtschefs spreekt teamchefs aan in de zin van 'joh, let even op, want je loopt achter', maar er zijn ook districtschefs die volgens teamchefs een 'vervelend' gesprek voeren wanneer de prestaties achterblijven bij de normen.

'Bij de vorige districtschef moest ik echt verantwoording afleggen over resultaten, bij deze districtschef mag ik vertellen wat ik doe. Natuurlijk was het bij beide verantwoording afleggen, maar het voelt toch anders doordat ik meer mijn verhaal kwijt kan op dit moment en meer kan sparren over te plannen activiteiten.'

TEAMCHEF

De wijze waarop districtschefs omgaan met hun teamchefs is ook afhankelijk van de relatie die zij zelf hebben met leden van de korpsleiding. Een strategische sturingsrelatie met een 'kort erop'-karakter vertaalt zich veelal door naar het tactische sturingsniveau. En de druk van de korpsleiding op een districtschef vertaalt zich in veel regio's één-op-één door naar de teamchefs.

De frequentie waarmee teamchefs worden aangesproken, verschilt van voorheen. Sinds de invoering van prestatiecontracten merken teamchefs een toename in de frequentie waarmee zij worden aangesproken. Een andere opvallende ontwikkeling is dat teamchefs niet alleen individueel worden gestuurd en afgerekend, maar ook in groepsverband. In de managementoverleggen van sommige regio's moeten teamchefs zich tegenover de districtschef, maar ook tegenover collega teamchefs, verantwoorden over de behaalde resultaten. Wanneer deze resultaten tegenvallen, dient een teamchef tegenover de groep uit te leggen hoe dit komt, maar hetzelfde geldt wanneer de veiligheidssituatie niet overeenkomt met de outputprestaties.

'Als ik een wijkteamchef in het operationeel districtsoverleg hoor zeggen dat de overlast van jeugd uit de klauwen loopt, maar tegelijkertijd scoort hij alleen maar op verkeer, dan spreek ik hem daarop aan.'

DISTRICTSCHEF

Net als bij het strategische sturingsniveau geldt dat op tactisch niveau het sturen en verantwoorden zich in de meeste gevallen – er zijn wel verschillen tussen de korpsen – primair richt op cijfers en vaak pas probleemgericht plaatsvindt wanneer echt manifest wordt dat ontwikkelingen in de veiligheidssituatie zich overduidelijk niet verhouden tot de gebieden waarop de outputprestaties worden behaald. Het (vooral) sturen op de invulling van de kwantitatieve kaders blijkt wederom lastig, maar gebeurt wel meer dan op het strategisch niveau.

Het zijn met name de chefs van de wijkzorg, waarover sommige regio's beschikken, die moeite hebben met het gegeven dat zij op cijfers gestuurd en afgerekend worden. De reden hiervoor is dat zij van mening zijn dat de wijkzorg maar zeer beperkt in cijfers uit te drukken is. Preventieve taken, zoals schooladoptie, buurtbemiddeling en andere vormen van signalering en advisering, zijn niet zomaar in kille cijfers te gieten en in die zin ook moeilijker afrekenbaar. Zij vinden het als gevolg hiervan niet redelijk dat zij zo nadrukkelijk op cijfers worden aangesproken.

In algemene zin wordt door districtschefs opgemerkt dat het sturen en verantwoorden op basis van cijfers niet per definitie makkelijker is dan voorheen. Enerzijds vinden zij wel dat cijfers een meer objectieve manier

van sturen en verantwoorden mogelijk maken, waar dit eerst meer op gevoel plaatsvond. Anderzijds maakt de dagelijkse praktijk duidelijk dat achter de vermeende objectiviteit van cijfers een lastige, vaak niet geheel of helemaal niet in aantallen, scores en puntjes te vatten, complexere realiteit schuilgaat. Daarnaast vinden zij dat het juist op team- en individueel niveau gaat om een gedragsverandering die niet vanzelfsprekend wordt bereikt door alleen op basis van cijfers te sturen en te verantwoorden. Districtschefs en teamchefs die moeite hebben met het leidinggeven aan, en in het bijzonder met het aanspreken van, medewerkers hebben zelf behoefte aan coachend leiderschap.

5.2.4 Sturingsinstrumenten

In het volgende wordt op de vraag ingegaan op welke wijze tactisch leidinggevend op het bereiken van de prestatieafspraken sturen.

Benchmarking, ranking en leren

Op het tactische sturingsniveau is er vaak van ranking geen sprake meer, maar *benchmarking* wordt door veel districten wel gehanteerd als middel om het onderlinge leren tussen teams te stimuleren. Teamchefs worden dan ook geregeld door districtschefs aangemoedigd om van collega's te leren. Dit leren kan betrekking hebben op specifieke werkwijzen ten aanzien van het aantal verdachten (zoals afspraken maken met winkeliers), maar ook op methoden om het ziekteverzuim terug te dringen. Wanneer teamchefs met hun resultaten achterblijven bij de rest van de teamchefs, wordt een beroep gedaan op de inzichten van andere teamchefs.

'Hij zegt dan bijvoorbeeld: "Ga maar kijken hoe ze het bij andere teams doen". Er wordt je dan dus geadviseerd om bij collega's in de keuken te gaan kijken.'

TEAMCHEF

Sommige teamchefs zetten hierbij echter ook kanttekeningen. Het leren van elkaar heeft in hun mening vaak teveel betrekking op de wijze waarop op een slimme manier aan de prestatienormen kan worden voldaan, dan bijvoorbeeld op een preventieve aanpak van criminaliteits- en veiligheidsproblemen.

Personeelsbeleid

Het belonen en straffen neemt ook op het tactische sturingsniveau een meer belangrijke plaats in dan voorheen. Teamchefs geven aan dat zij directief, systematischer en concreter beoordeeld worden op de cijfers. Er zijn teamchefs die bijvoorbeeld promotie in het vooruitzicht krijgen gesteld wanneer zij goed presteren in termen van output. Ook zijn er teamchefs die aangeven een financiële beloning te krijgen, al willen ze hier verder niet veel over zeggen.

In functioneringsgesprekken worden, net als op regionaal niveau, de outputcijfers meegenomen als onderdeel van het totale functioneren. De zwaarte van dit onderdeel verschilt per regio, maar zeker ook per districtschef. Districtschefs geven hierbij aan dat een teamchef niet uit zijn functie wordt gezet wanneer de outputprestaties niet worden gehaald. Uit de gesprekken met teamchefs blijkt echter dat het (in enkele gevallen) 'flink heet' kan worden onder hun voeten wanneer zij de outputprestaties niet halen. Ontheffing uit hun functie of herplaatsing kan in het verschiep liggen, al zal nooit het niet voldoen aan prestatienormen als oorzaak worden opgegeven. In een korps hebben tegenvallende beoordelingen zelfs tot herplaatsing van teamchefs geleid. Teamchefs die er niet 'sruk genoeg' in zaten is een andere functie aangeboden. Op die plekken zitten nu teamchefs die in staat worden geacht de dienders in het team directiever aan te sturen.

Capaciteitsmanagement

Sinds de verantwoordingslijn in de korpsen toenemend gericht is op het halen van de outputprestaties, wordt veel bewuster met de planning en inzet van capaciteit omgegaan.

Zo wordt bijvoorbeeld in de uniformdienst (basispolitiezorg: BPZ) door met name districtschefs en ook teamchefs toenemend kritisch gekeken naar (grote) projecten en oneigenlijke taken. Zij leggen gemeenten duidelijke keuzes voor en zijn niet (meer) bereid om ieder gat te dichten. Deze ontwikkeling was al eerder door de kerntakendiscussie ingezet. Een voorbeeld hiervan is schooladoptie: gemeenten worden steeds meer gedwongen keuzes te maken in de scholen die zij wel en niet in aanmerking willen laten komen voor schooladoptie. Met dezelfde kritische blik wordt gekeken naar (grootschalige) preventieprojecten en naar door de gemeente gewenste inzet bij grootschalige evenementen. De daarvoor in te zetten

capaciteit gaat, zo wordt door tactisch leidinggevendend geredeneerd, anders ten koste van het halen van de prestatieafspraken.

'Dit ging ten koste van de productie. Nu wordt de productie de levensader van het bedrijf en dat is echt een voordeel. We bedenken ons nu eerst tien keer om voor bepaalde projecten capaciteit uit de productie te halen. Als gevolg daarvan moet het management nu meer doen om verbeteringsuggesties te doen voor een goede productie. Dat is een goede ontwikkeling.'

PLAATSVERVANGEND DISTRICTSCHEF

Naast het kritisch kijken naar capaciteit die wordt ingezet in samenwerkingsverbanden is er ook sprake van een toenemende bewustwording ten opzichte van de inzet voor eigen operaties. Zo zijn sommige districten begonnen met 9-uurs diensten die tot 0:00 uur duren in plaats van tot 23:00 uur. In de praktijk blijkt dit laatste uurtje van de dag goed te zijn voor een flink aantal staandhoudingen en aanhoudingen. Daarnaast leidt de IGP-werkwijze tot het wegen van projectplannen, bijvoorbeeld voor de aanpak van woninginbraken. In sommige regio's stellen probleem-eigenaren samen met informatiemedewerkers en medewerkers van de uniformdienst projectplannen op die worden ingebracht in een managementoverleg. In dit overleg wordt vervolgens besloten over de personeelsinzet.

Bij de recherche lijkt capaciteit, of beter gezegd het gebrek hieraan, een bijzonder grote rol te spelen. Het gegeven dat men bij de recherche niet alleen te maken heeft met de prestatieafspraken over aantallen verdachten en veelplegers, maar ook met de PG-richtlijn ('iedere zaak met opsporingsindicatie oppakken'), maakt dat de druk op de beschikbare capaciteit groot is. De mate waarin hier in de praktijk aan de PG-richtlijn voldaan moet worden, hangt vooral af van de afspraken die men op regionaal of districtelijk niveau, in het kader van 'prioritaire delicten', met het OM of de gemeente heeft gemaakt.

Het samenspel tussen prestatieafspraken, de aanwijzing van de PG en de maatschappelijke druk maakt dat capaciteit een voortdurend sturingsinstrument is dat moet helpen te voldoen aan soms tegenstrijdige eisen.

De recherche gaat hiermee op uiteenlopende manieren om. In de eerste plaats is men steeds kritischer wanneer capaciteit geleverd moet wor-

den aan bovenregionale teams. Vragen om capaciteit die van buiten komen, worden minder gemakkelijk gehonoreerd. In de tweede plaats vindt in sommige districten een herverdeling van capaciteit plaats, waarbij politieagenten uit de uniformdienst naar de recherche worden overgeplaatst of tijdelijk gedetacheerd.⁹¹ In andere regio's en/of districten is het, in de derde plaats, juist zo dat de recherche niet wordt aangevuld, sterker nog, dat rechercheurs uit de teams naar de districtsrecherche worden overgeplaatst. In de vierde plaats worden er op districtsniveau nieuwe recherchestructuren ingericht, bijvoorbeeld flexteams of Bureau Ondersteuning, enzovoort. Het inrichten van flexteams heeft met de scheiding tussen incidentgerichte en probleemgerichte opsporing tot doel de invloed van de waan van de dag op wijkteamniveau te beperken. In de praktijk blijkt echter dat een van de belangrijkste drijfveren hierachter het willen halen van de prestatieafspraken is. In de vijfde plaats kost de (nieuwe) aandacht voor veelplegers ook capaciteit. Deze wordt gevonden in zowel de BPZ, de recherche als de wijkagenten.

5.3 Sturing op operationeel niveau

Het laagste organisatieniveau waarop doelen stellen, monitoren, verantwoord en bijstellen vorm krijgen, is het operationele niveau. Op operationeel niveau is het niet alleen een spel tussen teamchefs en dienders. Daartussenin is er een rijke schakering aan functies die ook op enigerlei wijze betrokken zijn bij de aansturing van een (wijk)team. Het gaat om hoofd- of seniormedewerkers die bijvoorbeeld op anciënniteit meer strepen hebben, maar ook brigadiers als projectleider. Daarnaast zijn er regio's waar onder de teamchef nog groeps- of taakchefs werken.

5.3.1 Sturingsmomenten

Operationele sturing is, ook door de fysieke nabijheid, een dagelijks fenomeen waardoor het aantal sturings- en verantwoordingsmomenten hoger

91 Waardoor zij op het terrein van staandehoudingen weer minder kunnen aanleveren.

lijkt te zijn dan op de andere sturingsniveaus. Het zou te ver voeren al deze sturingsmomenten te behandelen. Daarom wordt hierna, net als dit het geval was bij het strategische en tactische niveau, alleen een drietal belangrijke, formele, *face to face*-momenten, en dan slechts heel kort, behandeld.

Teamoverleggen en themagerichte dagen

Zoals in hoofdstuk 3 al is aangegeven, zijn de teamoverleggen belangrijke momenten om over de prestatieafspraken te communiceren. Dit geldt zowel voor het eerste communicatiemoment waarin de verwachtingen (voor het komende jaar) worden geëxpliciteerd als voor de verantwoording en bijsturing op de momenten die daarop volgen.

Op teamniveau zijn er, naast de teamoverleggen waarin de dagelijkse gang van zaken wordt besproken, veelal themadagen die gaan over specifieke onderwerpen. Tijdens deze themadagen kan het gaan om inhoudelijke onderwerpen, maar ook om de wijze waarop aan de prestatieafspraken voldaan kan worden.

Briefing en debriefing

Zoals eerder aan de orde geweest, is de briefing een sturingsmoment dat in ieder geval twee, en veelal drie keer per dag plaatsvindt. De meeste regio's hanteren een frequentie van drie keer per dag, voor aanvang van iedere dienst. Soms zit de informatiemedewerker van een team de briefing voor. De mate waarin er sprake is van debriefing voor de gehele ploeg verschilt tussen regio's. De grotere regio's kennen een formeel moment van debrieven, terwijl de kleinere regio's slechts de briefing als sturingsmoment kennen. Wel wordt ook hier over de invoering van een debriefing nagedacht. Met betrekking tot individuele IGP-opdrachten vindt wel meestal een debriefing plaats. Soms pas de volgende dag.

Naast de feitelijke overdracht van informatie wordt er in een deel van de onderzochte regio's in toenemende mate gebruikgemaakt van werkopdrachten om het werk van de basispolitiezone te sturen. Dienders gaan volgens leidinggevend veel gericht de straat op. De gedachte achter deze nadruk op informatie, die onder andere het gevolg is van IGP, is dat probleemgerichtheid en prestatieafspraken realiseren hand in hand dienen te gaan.

In veel briefings wordt expliciet aandacht gevraagd voor het halen en verantwoorden van de prestatienormen. In sommige teams worden daarbij concrete cijfers over de behaalde en nog te halen prestatieafspraken mede-

gedeeld. In andere teams gebeurt dat eerder in algemene zin: 'Denk aan de staandehoudingen!' of 'Gisteren drie pv's geschreven? Netjes!'. Nergens worden mensen tijdens briefings individueel, met naam, op hun cijfers aangesproken.

Functionerings- en beoordelingsgesprekken

Het houden van functioneringsgesprekken met uitvoerende medewerkers is niet altijd vanzelfsprekend geweest binnen de politie. De laatste jaren is zowel het belang van het functioneringsgesprek gegroeid, als het belang van het beoordelingsgesprek. Het komt vaak voor dat functionerings- en beoordelingsgesprekken samenvallen. Voor teamchefs is het houden van functioneringsgesprekken nu in veel gevallen een prestatieafpraak waaraan zij moeten voldoen.

Maar nog niet in alle onderzochte regio's worden door teamschefs structureel functionerings- en beoordelingsgesprekken met groepschefs, seniormedewerkers en politieagenten gevoerd. In één regio is zelfs sprake van dezelfde situatie als voorheen: *er vinden nauwelijks functioneringsgesprekken plaats en als deze plaatsvinden, dan heeft het meer te maken met de opstelling van een individuele teamchef dan met het beleid van de regio.*

In de gevallen dat functionerings- en beoordelingsgesprekken worden gevoerd, worden deze als moment gebruikt om te kunnen sturen op het bereiken van de individuele prestatieafspraken. Daarbij kunnen niet alleen de kwantitatieve cijfers aan de orde komen, maar ook de wijze waarop ze worden behaald. Hier zien we grote verschillen tussen de korpsen. In één korps wordt expliciet gepoogd om het gehele takenpakket in de beoordeling te betrekken, en niet alleen de cijfers. Daarnaast wordt aan dienders gevraagd hoe zij concreet denken, met welke activiteiten ze de gestelde normen willen bereiken. Op die manier hoopt men dat dienders de afspraken ook echt als hun 'eigen' afspraken gaan zien en zich daaraan committeren. In een ander korps daarentegen worden beoordelingsgesprekken voornamelijk gebruikt om op individueel niveau 'af te rekenen'. Daar geldt: heb je je quotum niet gehaald, dan krijg je in de beoordeling een 'B'. Meerdere opeenvolgende 'B'-tjes kunnen leiden tot een 'A'. Dat is nog niet voorgekomen, maar teamchefs sluiten het voor de toekomst niet uit.

Uit de interviews blijkt dat het anticiperen op de beoordeling een sterk disciplinerende werking op houding en gedrag van de dienders heeft.

Omdat er een negatieve beoordeling wordt gevreesd bij het niet halen van het individuele quorum, zorgen veel dienders op de werkvloer er wel voor dat ze de cijfers halen of een goed verhaal hebben (ziekte, detachering, enzovoort). Voor deze gelegenheid houden velen zelfs hun eigen cijfers en activiteiten bij.

De meningen over nut en noodzaak van beoordelingsgesprekken zijn verdeeld. Dienders die structureel problemen hebben om aan de cijfers te voldoen zijn enorm bang voor beoordelingsgesprekken. Veel dienders die hun quorum wel halen hebben geen probleem met een beoordeling hierover. Een groot deel van de dienders is zelfs van mening dat het wel goed is, omdat er in het verleden collega's waren die de kantjes eraf liepen. Aan de andere kant zijn er dienders die hun quorum halen, maar die het toch niet zien zitten om op deze wijze over hun werk te praten: het gaat om meer dan de cijfers. Politiewerk is breder. Ook bij de beoordelaars, de teamchefs, zijn de meningen verdeeld. Er zijn chefs die het heel handig vinden om een cijfer achter de hand te hebben bij het beoordelen van hun medewerkers, met name als het om 'niet-functionerende' dienders gaat. Er zijn ook chefs die hun medewerker voor het gehele takenpakket afrekenen en daarom juist geen bijzondere nadruk op een cijfergerichte afrekening leggen. Zoals eerder gezegd zien we hier ook verschillen tussen de korpsen.

5.3.2 Onderwerpen van sturing

In het volgende wordt besproken in hoeverre op het operationele niveau, waar prestatieafspraken in de dagelijkse praktijk moeten worden omgezet, op output en outcome wordt gestuurd.

Output

In het gesprek tussen teamchefs en politieagenten zijn outputcijfers, net als op de andere niveaus, sinds de komst van de prestatieafspraken een aanzienlijke rol gaan spelen. In twee regio's is deze tendens al voor de komst van de convenanten ingezet, maar in de overige regio's is deze ontwikkeling vooral iets van de laatste twee jaren. Voorheen werden dienders ook aangesproken op output, maar het ging dan vooral om de aansluiting tussen het verbaliseergedrag van medewerkers en de korpspeerpunten. Kwantiteit speelde, in tegenstelling tot nu, geen rol.

De mate waarin op output wordt gestuurd, verschilt tussen regio's. In de ene regio spelen outputaantallen nauwelijks een rol van betekenis, terwijl deze in de andere regio bijna heilig zijn. Naast verschillen tussen regio's zijn er behoorlijke verschillen tussen chefs. Er zijn chefs die zijn van mening dat de cijfers wel gehaald moeten worden, maar dat het aanpakken van de concrete, lokale problemen – ook of juist op lange termijn – daarbij leidraad moet zijn. Daarnaast zijn er ook 'cijferchefs', leidinggevendenden die nagenoeg alleen op cijfers sturen en het halen van de prestatieafspraken als een statistisch op te lossen probleem zien.

Het type chef is weliswaar van invloed op de rol die output speelt ten opzichte van de meer kwalitatieve aspecten van het politiewerk, maar de meeste chefs zijn van mening dat het halen van de outputprestaties niet ten koste mag gaan van de motivatie van politieagenten. Dit geldt andersom echter ook: gemotiveerde politieagenten zijn van belang, maar hoe het ook zij, de outputprestaties moeten worden gehaald. Het dilemma tussen de nadruk op outputprestaties en het gemotiveerd houden van de medewerkers doorklinkt weliswaar de gehele organisatie, maar openbaart zich het meest pregnant in het primaire proces, omdat daar de outputprestaties moeten worden gerealiseerd.

Naast verschillen in de mate waarin op output wordt gestuurd, zien we verschillen betreffende de soorten overtredingen waarvoor wordt geschreven en zaken op basis waarvan verdachten bij het OM worden aangedragen, met andere woorden: verschillen in de spreiding van de cijfers. In sommige regio's vindt er een expliciete verantwoording plaats over de spreiding van de aantallen. Naarmate er meer sprake is van differentiatie in de normen, zo redeneren veel chefs, wordt het makkelijk scoren voorkomen. Naast het sturen op een zekere spreiding van de cijfers wordt in de praktijk ook op een bepaalde spreiding van de aantallen over het jaar gestuurd. De meeste chefs letten op de differentiatie in tijd, waarbij de ene chef zich tot doel stelt een geleidelijke spreiding te realiseren, terwijl de andere chef negen maanden als bandbreedte neemt, zodat er ook nog tijd over is voor 'leuke dingen'. Dat lukt niet altijd, hetgeen impliceert dat de maanden november en december veelal de 'inhaalmaanden' worden. Soms echter lukt dat heel goed, hetgeen in sommige gevallen tot gevolg heeft dat medewerkers zelfs worden aangezet hun 'verlofstuwmeer' af te bouwen.

Outcome

In hoofdstuk 3 is geconstateerd dat er vooraf beperkt wordt gecommuniceerd over hetgeen men met de prestatieafspraken wil bereiken. En inderdaad, dit aspect is volgens dienders in de dagelijkse interactie opvallend weinig onderwerp van gesprek. In hun eigen beleving probeert een deel van de chefs wel uitleg te geven over de prestatieafspraken.

'Ik leg uit dat het niet zozeer gaat om het schrijven van bonnen, maar om het verhogen van de veiligheid en leefbaarheid. Dit doel is inherent aan het politiewerk. Je moet dus aan de intrinsieke motivatie werken. Soms voel je wel wat weerstand.'

TEAMCHEF

Deze teamchefs vinden het achterliggende doel belangrijk en handelen dus uit eigen overtuiging. Daarnaast beseffen zij heel goed dat een uitsluitend kwantitatieve insteek veelal niet werkt om de outputprestaties, waarvoor zij wel verantwoordelijk zijn, te halen. De criminaliteit of onveiligheid in het werkgebied dient als uitgangspunt voor dit handelen genomen te worden. Met een toelichting en discussie over dit uitgangspunt willen deze chefs bereiken dat de medewerkers de doelen van de prestatieafspraken begrijpen, de afspraken beter accepteren en bovendien ideeën aanreiken voor een concrete omzetting van de afspraken. Vandaar dat de toelichting en discussie over de maatschappelijke effecten die de politie wil en kan bereiken met de prestatieafspraken ook een instrumenteel karakter heeft.

Afhankelijk van de functie van een diender hebben de outputaantallen een meer of mindere rol van betekenis. In het werk van de wijk- of buurtagent spelen outputaantallen een minder grote rol. In de visie van veel chefs is het maatschappelijke effect veel sterker leidend dan het wel of niet realiseren van outputcijfers. Chefs gebruiken daarom soms, naast outputafspraken over staandehoudingen, allerlei aanvullende maatstaven om het werk van wijkagenten te sturen en te beoordelen.

'Het gaat als buurtagent voornamelijk om "ken je buurt", maar in het kader van resultaatgericht werken kan je dus afspreken dat iedere buurtagent één Veilige Straat moet hebben. Dan hoeft hij daar niet voortdurend te schrijven, maar hij moet weten wat er leeft wie er woont, wat er gebeurt, enzovoort. Dat is waar politiewerk ook om

draait, informatiepositie, en dus niet alleen maar schrijven, schrijven, schrijven.'

TEAMCHEF

Ook voor wijkagenten geldt dat zij steeds meer resultaatgericht moeten werken, al doelt resultaatgerichtheid hierbij minder sterk op cijfermatige afspraken dan het geval is bij de noodhulp en andere 'blauwe dienst'. Veel chefs gaat het meer om het vooraf maken van inhoudelijke afspraken, bijvoorbeeld in de vorm van persoonlijke activiteitenplannen (PAP), zodat zij achteraf iets hebben om wijkagenten op aan te spreken.

Bij de recherche – het gaat dan om het aantal aan te leveren verdachten – spelen cijfers een veel minder grote rol bij het sturen en verantwoorden. De voornaamste reden hiervoor is dat het aantal verdachten als cijfer een andere betekenis heeft dan het aantal staandehoudingen. Op individueel niveau is de norm ten aanzien van het aantal verdachten geen harde norm, wel in de meeste gevallen het aantal zaakdossiers. Het zijn dan ook de resultaten met betrekking tot zaakdossiers die worden afgerekend. Het sturen op en verantwoorden van de doorlooptijden is binnen de recherche in veel regio's wel gemeengoed geworden. Dit is een fundamenteel verschil met voorheen, want de voortgang van rechercheonderzoeken heeft lange tijd nauwelijks een rol van betekenis gespeeld.

5.3.3

Wijze van sturen

In groepsbijeenkomsten of briefings wordt het sturen op de cijfermatige prestatieafspraken eerder algemeen gehouden, in de zin van: 'jongens, let op de mini's'. Politieagenten worden daarbij niet of nauwelijks met naam en toenaam genoemd. Daarnaast worden in toenemende mate één-op-één-gesprekken belangrijk, omdat die door teamchefs worden gebruikt als moment om individueel te sturen en te laten verantwoorden.

'Hoe ik stuur? Dat doe ik met name in gesprekken. Wij hebben nu bijvoorbeeld een functionerings- en beoordelingsgesprek waarin de individuele normen worden besproken en hiervoor getekend wordt.'

TEAMCHEF

Het sturen en laten verantwoorden van politieagenten is een sociaal spel dat afhankelijk van de visie van de leidinggevende zeer verschillend wordt ingevuld. Chefs vinden het van belang dat zij aanvoelen wanneer zij gas moeten geven of terugnemen. Dit is een tweede dilemma waarmee chefs worstelen: het gaat niet alleen om een balans tussen output en outcome, maar zeker ook om een balans tussen 'er kort op zitten' en 'ruimte geven'.

'Je moet je als chef ook niet gek laten maken, je moet nog steeds zelf blijven nadenken welke rol het beste is per geval. Soms is dat loslaten en soms is dat er bovenop zitten.'

TEAMCHEF

Het feit dat er concrete prestatienormen voorhanden zijn helpt operationele chefs, net als op strategisch en tactisch niveau, in de dagelijkse interactie met politieagenten. Hun zicht op het (te kwantificeren deel van het) functioneren van hun medewerkers neemt toe. Uit de gesprekken met chefs blijkt dat zij in toenemende mate gebruikmaken van verantwoordingsinformatie. Dit is simpelweg noodzakelijk, omdat de verantwoordelijkheid voor output maakt dat het houden van zicht op het werk in uitvoering van niet te onderschatten belang is voor de huidige teamchef. Toch geven chefs op operationeel niveau, net zoals dat op strategisch en tactisch niveau het geval is, aan dat meer outputgericht werken niet per definitie 'makkelijker leidinggeven' is. Of, zoals iemand het verwoordde: 'In de teams moeten de cijfers worden gekoppeld aan lokale problematiek, dus je komt er niet met alleen maar kijken naar cijfers.'

Verschillende chefs geven aan dat de prestatienormen hebben geleid tot een realistischer beeld van hun team: sommige mensen die in de groep verbaal sterk aanwezig waren, bleken in de praktijk bijvoorbeeld weinig output 'op te leveren', maar het omgekeerde komt ook voor. Als gevolg van de prestatienormen, maar ook als gevolg van de werkwijze met werkopdrachten, krijgen chefs steeds meer zicht op wie de spreekwoordelijke kantjes ervan aflopen. Dat is prettig voor zowel leidinggevendenden als voor (een groot deel van) de medewerkers.

Het aanspreken van de groep medewerkers die 'de kantjes ervan aflopen' gebeurt in gradaties. Daar waar het gestructureerd plaatsvindt, gaat het als volgt. De eerste insteek is positief. Dit betekent dat de gedachte is dat er goede redenen zijn voor het feit dat iemand niet aan de (gespreide)

prestatienormen voldoet. Hier wordt vervolgens naar geluisterd. Het kan dan gaan om het meedraaien van onderzoeken bij de recherche, de tijd die men kwijt is voor opleidingen, enzovoort. In een van de onderzochte regio's wordt dit soort argumenten niet geaccepteerd, omdat hiermee bij de normstelling al rekening wordt gehouden. De vervolgstap is dat de chef met zijn medewerker afsprekt dat er een inhaalslag plaatsvindt. Dienders moeten dan bijvoorbeeld binnen vier weken laten zien dat ze iets hebben gedaan om beter te presteren. Wanneer er geen verbetering komt in de situatie van de medewerker, dan kan een aantekening in het dossier volgen. In het algemeen kan pas ontslag volgen als dienders aangaande het gehele takenpakket structureel onderfunctioneren.

Er zijn in teams soms 'probleemgevallen' te vinden waarmee bijna maandelijks wordt gesproken, maar in algemene zin vinden leidinggevendenden één keer aanspreken voldoende om bij te sturen. In een van de regio's is er een soort 'klasje' geïnitieerd voor de mensen die achterlopen. Dit houdt in dat politieagenten die structureel moeite hebben met het halen van de norm ten aanzien van het aantal staandhoudingen bijvoorbeeld gedurende een week alleen maar controles moeten verrichten.

Chefs geven aan dat zij medewerkers niet alleen aanspreken wanneer zij te weinig output realiseren, maar ook wanneer er (bijvoorbeeld ten aanzien van het aantal mini's) bovenmatig veel of te eenzijdig wordt geschreven. Naast de spreiding in soorten overtredingen speelt ook de factor tijd een rol. Kortom: 'Meer is niet altijd beter'.

'Je kunt ook situaties hebben waarin je tegen medewerkers moet zeggen: "Hé, je hebt je aantallen gehaald, maar jouw manier van schrijven is niet goed, want er was iedere keer gedonder met klachten van burgers." Ik zeg dus: "Als jij je werk goed doet, ben ik blij."

TEAMCHEF

Tot slot kan nog worden opgemerkt dat aanspreken niet alleen plaatsvindt wanneer dienders 'achterlopen', maar (soms) ook wanneer goed wordt gepresteerd (vaak in termen van productie). Daar waar positief feedback wordt gegeven vinden respondenten dit een behoorlijke verandering in vergelijking met voorheen, omdat toen de houding was: 'als je niets hoort, gaat het goed'.

'Tijdens de briefing zeg ik vaak dat ze goed hebben geschreven. Ik geef dus figuurlijke schouderklopjes.'

OPERATIONELE TEAMCHEF

Andere dienders wijzen erop dat in hun ogen hun arbeidsinzet door alleen een 'schouderklopje hier en daar' nog steeds veel te weinig wordt gewaardeerd en dat ze veel te vaak te horen krijgen wat er allemaal niet goed loopt.

5.3.4 Sturingsinstrumenten

In de voorgaande paragrafen zijn de momenten wanneer en de onderwerpen waarop wordt gestuurd besproken en is op de wijze van de dagelijkse sturing en verantwoording nader ingegaan. Het is vervolgens de vraag hoe een aantal sturingsinstrumenten wordt ingezet, namelijk *benchmarking*, *ranking*, *leren*, *personeelsbeleid* en *capaciteitsmanagement*.

Benchmarking, ranking en leren

Op operationeel niveau vindt in een aantal regio's in sommige teams *benchmarking* plaats, maar van *ranking* is geen sprake. *Benchmarking* houdt in dit geval in dat er lijsten met operationele resultaten, weergegeven per individu, in de kantine of elders worden opgehangen. Een aanzienlijk deel van de teamchefs is echter geen voorstander van een dergelijk systeem van *benchmarking*. Zij verspreiden bijvoorbeeld wel overzichten in de postbakjes, maar zij vinden dat met het ophangen van de resultaten een andere indruk gepaard gaat. Medewerkers kunnen zo bijvoorbeeld de indruk krijgen dat 'veel schrijven betekent dat je een goede diender bent'. Dit vinden veel chefs een onwenselijke opvatting en vanuit deze redenering zijn zij geen voorstander van 'lijstjes'. Overigens betekent dit niet dat het niet gebeurt, maar meestal hebben deze niet de intentie van een 'ranking-systeem'. Daar waar individuele resultaten worden opgehangen, is ook op weerstand van de ondernemingsraad gestuit en zijn de lijsten veelal verwijderd. Wel zijn er leidinggevenden die verwachten dat dit in de toekomst toch geaccepteerd gaat worden, juist met het oog op van elkaar leren en elkaar aanspreken op goed en minder goed gedrag. (Team)chefs vinden dat seniormedewerkers vaak een rol kunnen vervullen bij het zichtbaar maken en ondersteunen van collega's die voor het schrijven

een drempel over moeten (door bijvoorbeeld met hen enkele diensten een koppel te vormen).

Personeelsbeleid

Op teamniveau spelen de individuele prestatieafspraken een minimale rol in het beloningsbeleid van leidinggevendenden, maar het lijkt er wel op dat deze rol aan belang wint. In functionerings- of beoordelingsgesprekken nemen de outputaantallen een steeds grotere plek in. Politieagenten worden in feite 'in gradaties' aangesproken. Het echte straffen is een van de laatste fasen waarin het 'aanspreken' zich kan bevinden. Dit betekent dat er een aantekening wordt gemaakt in het dossier van een politieagent. Bij voldoende dossieropbouw kan ontslag volgen, maar een gemakkelijke weg is dit niet. In algemene zin is het structureel niet voldoen aan de prestatienormen onvoldoende grond om iemand te ontslaan.

Leidinggevendenden en dienders wijzen erop dat de werkdruk sinds de prestatieafspraken is toegenomen. Vandaar dat het belangrijk wordt geacht om naast het halen van de cijfers ook de sfeer en motivatie erin te houden. De kwesties waardering en belonen leven dan ook sterk onder politiemensen. Leidinggevendenden zouden graag meer willen belonen, dienders willen meer waardering. Maar dat blijkt in de praktijk vaak lastig. Het begint al bij de grote werkdruk die een beetje extra aandacht van de chefs nauwelijks mogelijk maakt. Daarnaast geven chefs aan dat ze in het algemeen te weinig personeelstechnische mogelijkheden hebben om te kunnen belonen. Wel belonen leidinggevendenden hier en daar met wat bloemetjes, taart of dinerbonnetjes – het krappe budget maakt iets anders niet mogelijk. Maar volgens hen zijn dat middelen die alleen maar kort prikkelen. Zoals een motoragent verwoordde: 'Ze zijn nog net geschikt voor jonge dienders die niet anders weten.' De mogelijkheden voor een salarisverhoging, promotie of opleiding voor mensen met bovengemiddelde prestatie worden door leidinggevendenden als onvoldoende ingeschat. Dienders tonen zich vaak enorm teleurgesteld, zelfs cynisch over deze in hun ogen gebrekkige manier van waardering.

Opvallend is dat een groot aantal leidinggevendenden en dienders de kwestie beloning in een breder perspectief ziet. Zij vinden dat beloond moet worden voor het gehele politiewerk, de attitude naar het werk toe, en niet voornamelijk of zelfs uitsluitend voor de prestatieafspraken.

Capaciteitsmanagement

Ook op operationeel niveau is het sturen op planning en inzet van capaciteit een belangrijk sturingsinstrument dat chefs inzetten. Vanzelfsprekend wijkt het karakter van dit instrument op operationeel niveau af van dat op strategisch en tactisch niveau. Op operationeel niveau houdt dit bijvoorbeeld in dat er sterker wordt gekeken naar de behoefte aan politie-inzet op bepaalde tijdstippen, om vervolgens de planning hierop af te stemmen. Deze werkwijze heeft tot gevolg dat leidinggevendenden het schuiven met roosters steeds minder toestaan, want dit schuiven verstoort de planning veel meer dan voorheen.

'Het is veel efficiënter, maar maakt natuurlijk ook een eind aan de vrijheid en blijheid die er bij het maken van roosters tot op zekere hoogte was.'

PLAATSVERVANGEND KORPSCHIEF

Sinds de komst van de prestatieafspraken wordt steeds bewuster rekening gehouden met de tijdstippen en plaatsen van (regelmatige) controles om met name het aantal staandhoudingen te kunnen realiseren. Het plannen van controles, die vooral op verkeer en de horeca zijn gericht, gebeurt zowel door leidinggevendenden als door de medewerkers zelf. Zo kent bijvoorbeeld een van de onderzochte regio's het 8-uursmoment, waarmee wordt gedomd op het uur voor de briefing. Normaliter werd dit uur niet benut voor controles, terwijl er in outputtermen goed gepresteerd kan worden. De aanwezigheid van prestatienormen heeft ertoe geleid dat hierin verandering is gebracht: men gaat ook voor de briefing meer op eigen initiatief de straat op om gericht te controleren op met name verkeersovertredingen.

Ook bij de recherche – en daarmee ten aanzien van het aantal aan te leveren verdachten aan het OM – wordt in toenemende mate op capaciteit gestuurd. In deze context betekent capaciteitsmanagement het proces van screenen, dossiers toedelen en het vrijmaken van rechercheurs om aan specifieke dossiers te werken. De druk op prestatienormen heeft ertoe geleid dat men veel zorgvuldiger omgaat met deze deelprocessen. In de eerste plaats wordt er, om te voldoen aan de vastgestelde kwantiteit ten aanzien van het aantal verdachten, gescreend. Dit betekent dat zaken op basis van een aantal criteria worden beoordeeld. Deze beoordeling bepaalt de

urgentie die een zaak krijgt. Zaken die wellicht interessant en uitdagend lijken, maar onvoldoende rendement in zich hebben worden in principe niet opgepakt, mits de aanwijzing van de PG, en eventueel aanvullende eisen van het OM, dit vereisen.

'Ik zeg zo vaak als het kan dat ze de cijfers moeten halen en dat bij de keuze van de aan te pakken zaken ook het rendement, dus aantallen verdachten goed in de gaten moet worden gehouden. In feite hebben mijn rechercheurs dat al geïnternaliseerd en vragen niet meer al te vaak of ze bepaalde zaken mogen aanpakken als ze zelf al weten dat het te veel tijd kost en weinig oplevert.'

DISTRICTSRECHERCHEUR

De zaken die wel kans van slagen hebben, maar nog niet direct aandacht krijgen, komen op de plank of in de buffer. Essentie van deze zaken is dat deze opgepakt moeten worden. In de waan van de dag gebeurt dit veelal niet en daarom onderneemt een groot deel van de onderzochte regio's initiatieven om deze zaken toch op te pakken. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om het organiseren van aparte dagen waarop rechercheurs en BPZ-medewerkers gezamenlijk werken aan het oplossen van zaken. Verdachten en getuigen worden op deze dagen gevraagd naar het bureau te komen met het doel een maximaal rendement te realiseren.

Wat veel respondenten als spin-off van de prestatieconvenanten zien, is het zicht dat de recherche momenteel heeft op het werkaanbod. Het verbeterde zicht op het werkaanbod maakt dat het toedelen van werk een belangrijke plaats is gaan innemen.

'Het werkt zoveel beter dat nu in heel het district bekend is wat er aan werk ligt, hoeveel mensen er zijn en wat dat betekent voor een werkweek. Dan kan je beter plannen en is het niet zo dat de ene veertig uur werkt en de andere tachtig uur. Het kan gelijkmatiger verdeeld worden.'

HOOFDMEDEWERKER RECHERCHE

Hoewel capaciteitsmanagement bij de recherche aan belang toeneemt, kent het ook zijn beperkingen. Capaciteit is schaars en de recherche in sommige regio's lijkt tegen haar grenzen aan te lopen. Een negatief gevolg van deze druk is, zo geven chefs toe, dat de neiging bestaat de gemakkelijk

ke zaken op te pakken. Aan deze neiging wordt in toenemende mate toegegeven. Hoewel leidinggevendens zelf aan dit effect bijdragen, vinden zij feitelijk dat zij geen keus hebben, omdat 'de norm toch gehaald moet worden'. De spanning tussen de zwaarte van zaken en het aantal wordt onder de huidige druk snel beslist in het voordeel van het laatste.

'We hebben op het moment bijvoorbeeld veel computerdiefstallen. De oplossing ervan kost veel capaciteit. Ik kan een keer een grote computerdiefstal proberen op te lossen. Maar dat kan ik niet het hele jaar doen. Zelfs de korpschef waarschuwt dat we anders niet het quotum halen. In feite zouden we ons op alles moeten kunnen richten, maar nu lijkt de klemtoon te verschuiven naar zaken die veel verdachten opleveren. In hoeverre draagt dat bij aan veiligheid?'

PLAATSVERVANGEND DISTRICTSCHEF

5.4 Samenvatting

In de volgende paragraaf worden de belangrijkste resultaten met betrekking tot de sturingsmomenten, onderwerpen van sturing, de wijze van de dagelijkse sturing en sturingsinstrumenten voor alle hiërarchische niveaus samengevat.

Sturingsmomenten: nadrukkelijk rondom prestatieafspraken gebouwd

De komst van de prestatiecontracten heeft aan de aanmerkelijke 'informatie- en vergadercultuur' op en tussen hiërarchische niveaus een nieuwe, sterke impuls gegeven. Doelen, normstellingen en bijbehorende activiteiten dienen frequent te worden besproken, onderhandeld, vastgelegd, gecommuniceerd, gemonitord, gecheckt en zonodig bijgesteld. En voor al deze sturingsstappen dient (besloten te worden over) informatie die moet worden ingewonnen, verwerkt, opgeslagen, ontsloten en gecommuniceerd. Daarom is het niet verbazingwekkend dat de omvang en frequentie van de inzet van het arsenaal informatie- en communicatiemiddelen sinds de prestatieafspraken enorm is toegenomen (zie ook hoofdstuk 4). Daarnaast zijn nieuwe communicatiestructuren ingevoerd en reeds bestaande hebben een, door prestatiebekostiging of -afrekening beïnvloed, nieuw jasje gekregen. Exemplarisch werd op een aantal voorbeelden van formele face to face-communicatie ingegaan: vergaderingen (managementoverleggen

en teamvergaderingen) en individuele managementgesprekken en beoordelings- en functioneringsgesprekken.

Geconcludeerd kan worden dat op alle hiërarchische niveaus frequenter en langer wordt vergaderd. De agenda van veel bijeenkomsten lijkt nadrukkelijk rondom de prestatieafspraken opgebouwd. Om alsnog los te komen van een te overdadige gerichtheid op cijfers worden bijvoorbeeld in een aantal regio's themabijeenkomsten op regio-, districts- en/of teamniveau georganiseerd waarin de aandacht wordt gericht op bepaalde trends en ontwikkelingen in het werkgebied of op nieuwe werkwijzen.

Mede als gevolg van de prestatieconvenanten vinden in iedere regio individuele managementgesprekken plaats tussen leden van de korpsleiding en hun districtschefs, en tussen districtschefs en hun teamchefs. Daarbij gaat het (in veel gevallen) met name over inhoud, vormgeving en het bereiken van de resultaat- en prestatieafspraken. In sommige regio's hebben zich functionerings- en beoordelingsgesprekken op alle hiërarchische niveaus tot een van de belangrijkste communicatiemomenten c.q. -middelen voor prestatiesturing ontwikkeld. Eén-op-één-gesprekken vinden, met name op operationeel niveau, veel meer plaats. Daarnaast hebben (de)briefings, mede door de komst van prestatieafspraken, in inhoud en functie opvallende veranderingen ondergaan. Ze zijn gemoderniseerd, meer gestructureerd en zakelijker (zie ook hoofdstuk 4).

Onderwerp van sturing: lastige balans van kwalitatieve en kwantitatieve sturingsaspecten

In eerste instantie geven leidinggevend en op alle hiërarchische niveaus aan dat zij expliciet op het halen van de prestatieafspraken sturen. Naar eigen zeggen proberen ze uit de cijferdiscussie te blijven en willen zij de focus met name richten op een meer probleemgerichte invulling van de cijfers. Wel ervaren ze het als een moeilijke zaak om tegelijkertijd een balans te vinden tussen kwantitatieve en kwalitatieve sturingsaspecten én hun mensen gemotiveerd te houden.

Korpsleidingen laten het naar eigen zeggen in grote mate aan de districten en teams over met welke concrete activiteiten men de prestatieafspraken wil halen. Maar hoe dan ook, de cijfers moeten worden gehaald. Districtschefs houden zich dan ook in de dagelijkse praktijk meer dan de korpslei-

ding bezig met de kwalitatieve omzetting van de cijfers. Een deel van de districtschefs geeft wel aan dat zij zich daarbij ook weer niet teveel willen bemoeien met de concrete invulling van de prestatiekaders, omdat dit als het terrein van de teamchefs wordt gezien. In de beleving van teamchefs richten de districtschefs zich inderdaad met name op de kwantitatieve kaders waarbinnen het politiewerk (voor een deel) inhoud moet krijgen. In algemene zin wordt dit ook wel ondersteund, want op het teamniveau is het volgens hen goed mogelijk de vertaling te maken naar wat in de werkgebieden nodig is. Maar er zijn ook teamchefs die zich storen aan een dominante cijfergerichtheid van hun leidinggevend en die van mening zijn dat er ook op districtsniveau vooraf al meer probleemgericht gestuurd zou moeten worden. Ook komt de uiteindelijke verantwoordelijkheid voor een zinvolle invulling van de prestatieafspraken op een hiërarchisch laag niveau te liggen.

Er zijn verschillen tussen regio's en tussen leidinggevend en in de mate waarin op output wordt gestuurd. In één regio lijkt sturing op outputaantallen geen dominante rol te spelen, terwijl deze in de andere regio's groter en bijna heilig is. Naast verschillen tussen regio's zijn er behoorlijke verschillen tussen chefs. Sommige chefs zijn van mening dat de cijfers wel gehaald moeten worden en nemen voor zichzelf de output als aangrijpingspunt voor sturing, maar willen naar eigen zeggen de basis ermee niet al te lastig vallen. Dit type chef is van mening dat de basis niets heeft met cijfers en dat het al te zichtbaar sturen hierop eerder leidt tot weerstand dan tot een constructieve houding. Daarnaast zijn er ook 'cijferchefs', leidinggevend en die bijna uitsluitend op cijfers sturen.

Sommige leidinggevend en spreken de hoop uit dat naarmate het werken met prestatieafrekening meer is ingebed, er meer aandacht kan worden besteed aan 'het verhaal achter de cijfers'. Echter, tegelijkertijd is er op alle hiërarchische niveaus het besef aanwezig dat er steeds meer inspanningen zullen moeten worden verricht om aan de normen voor staandehoudingen te kunnen blijven voldoen. Redenen hiervoor zijn ten eerste de jaarlijkse stijgingen van de normen en ten tweede de door meer bekeuren bereikte gedragsveranderingen bij burgers en de daarmee gepaard gaande beperkte kansen om te kunnen bekeuren. Hierin ziet men het gevaar schuilen dat de cijfergerichtheid nóg meer de boventoon zal gaan voeren.

Op alle sturingsniveaus merkt men op dat de prestatieafspraken over staandehoudingen, verdachten OM en veelplegers, zoals die nu in kwantitatieve vorm zijn gegeven, niet (altijd) het passende middel zijn om criminaliteits- en leefbaarheidsproblemen aan te pakken. Dat betreft de kwestie lokale inkleuring c.q. de moeilijkheid om een met name op de leefbaarheid van de wijken gerichte invulling van de contracten te kunnen realiseren (de outcome). Het behalen van de output, zo luidt de algemene mening, zegt niets over de bereikte effecten op het gebied van de veiligheid. Vandaar dat er veelvuldig kritiek c.q. twijfels worden geuit over de langetermijnwerking van de aanpak van criminaliteits- en leefbaarheidsproblemen, zoals daar tegenwoordig door druk van prestatieafspraken vorm en inhoud aan wordt gegeven. Het genereren van een balans tussen kwantiteit (output) en een zinvolle, kwalitatieve, invulling van de prestatieafspraken is lastig.

Wijze van sturen: toegenomen frequentie en nadruk op sturing

Het systematische, volledige doorlopen van de gehele sturingscyclus van doelen stellen, monitoren, verantwoorden en eventueel bijsturen hebben alle korpsen zich de laatste jaren steeds meer eigen gemaakt. Deze ontwikkeling betreft alle hiërarchische niveaus. De komst van de prestatieafspraken heeft hier als katalysator gewerkt.

Een opvallende ontwikkeling is dat leidinggevendenden op district- en teamniveau niet alleen individueel worden gestuurd en zich moeten verantwoorden, maar ook, of misschien wel vooral, in groepsverband, zoals tijdens managementoverleggen. Op operationeel niveau zijn het met name de één-op-één-gesprekken die door teamchefs worden gebruikt als moment om individueel over de doelen te praten en de resultaten te laten verantwoorden. In groepsbijeenkomsten worden politieagenten niet of nauwelijks met naam en toenaam genoemd.

In de korpsen is sinds de komst van de prestatiecontracten de frequentie en de nadruk van sturing op prestatienormen geleidelijk toegenomen. Daarbij komt dat ingeval prestaties onder druk komen staan, op alle hiërarchische niveaus de nadruk op de cijfers en daarmee de sturing op het behalen van resultaten geleidelijk wordt opgevoerd. Dat is zeker het geval tegen het einde van het (contract)jaar. Nogal verschillend wordt in de diverse districten en teams omgegaan met de datum waarop de (deel)doelstellingen in de loop van het jaar worden behaald. Hoewel dat soms moeilijk is, stelt de ene chef zich tot doel een geleidelijke spreiding en daarmee

sturing te realiseren, terwijl de andere chef negen maanden als bandbreedte neemt om ook nog tijd over te hebben voor 'leuke dingen', en daartoe de sturing op bepaalde momenten, zoals voor en na de zomervakantie, opvoert.

De stevigheid waarmee mensen worden gestuurd en afgerekend is nogal verschillend. In de ene regio is het (stevig) sturen op prestatieafspraken van districtschefs en teamchefs meer gemeengoed dan in de andere regio. Binnen regio's doen zich verschillen voor tussen leden van alle hiërarchische niveaus. De wijze waarop chefs met hun medewerkers omgaan, is vaak een afgeleide van de relatie die zij zelf hebben met leden van de korps- of districtsleiding.

Volgens veel leidinggevend en dienders is het enerzijds een positieve ontwikkeling dat er, meer dan dat het vroeger het geval was, nadruk wordt gelegd op het monitoren en verantwoorden van resultaatsafspraken en, als dat nodig is, het bijsturen door bijvoorbeeld het gedrag van mensen te beïnvloeden, de inhoud of frequentie van bepaalde werkzaamheden te veranderen of de doelen aan te passen. Volgens hen waren de verbanden na de regionalisering te los en was de ruimte voor 'duikgedrag' te groot geworden. Prestatiesturing en de nadruk op output heeft deze ruimte volgens hen stevig ingeperkt en het credo 'afpraak is afspraak' neemt aan belang toe. Prestatieafspraken hebben ervoor gezorgd dat de politie 'zich niet meer kan verschuilen onder de dikke boom die het effect op veiligheid heet', zo drukte een districtschef de verandering uit. Het feit dat er prestatienormen voorhanden zijn helpt leidinggevend in de dagelijkse interactie met politieagenten. Mede als gevolg van de prestatienormen krijgen chefs steeds meer zicht op wie de spreekwoordelijke kantjes ervan aflopen. Ook dienders vinden dit vaak een positieve ontwikkeling.

Anderzijds wordt door leidinggevend op alle niveaus opgemerkt dat het sturen en laten verantwoorden op basis van cijfers niet per definitie makkelijker is dan voorheen. Zo vinden zij wel dat cijfers bijvoorbeeld een meer objectieve manier van aanspreken mogelijk maken, waar dit eerst meer op gevoel plaatsvond, maar tegelijkertijd beseffen ze wel dat er een verhaal achter de cijfers zit dat vaak nauwelijks beïnvloedbaar is en dat er meer werkzaamheden moeten worden verricht dan alleen maar het werken in het kader van prestatieafspraken. Ook dat zou (meer) moeten wor-

den beoordeeld en afgerekend, zo vinden zij. Hier zijn wel verschillen tussen korpsen vast te stellen. In het ene extreme geval moet in een korps voornamelijk op de cijfers worden afgerekend, in het andere geval staan in een korps de cijfers bij het afrekenen niet zo sterk op de voorgrond en wordt ook gekeken naar een goede spreiding van het soort overtreding waarop boetes zijn geschreven, kunnen argumenten worden aangedragen ingeval de cijfermatige resultaten niet zijn bereikt en wordt gepoogd om het gehele takenpakket af te rekenen. Wel dreigen in alle korpsen – voorzover dat niet nu al het geval is – de cijfers door de stijgende prestatiedruk in de hele organisatie de boventoon te gaan voeren.

Sturingsinstrumenten: doelbewust gericht op het halen van afspraken

De komst van de prestatieafspraken heeft een sterke invloed gehad op de inzet van sturingsinstrumenten in de korpsen, zoals *benchmarking*, *ranking* en *leren*, personeelsbeleid en capaciteitsmanagement.

Benchmarking, ranking en leren

De methode van *benchmarking* als sturingsmechanisme wordt door de meeste leidinggevendenden ondersteund en vindt op alle hiërarchische niveaus, in meer of mindere mate, plaats. In sommige korpsen wordt *benchmarking* met name ingezet om te kunnen afrekenen en verantwoorden. In andere korpsen ligt de focus meer op het stimuleren om van elkaar te leren. Verschillen zijn er ook tussen de korpsen in de mate waarmee *benchmarking* wordt ingezet.

Ranking wordt als sturingsinstrument niet door alle leidinggevendenden ondersteund, en in de weinige gevallen dat *ranking* wordt toegepast uit men sterke kritiek op dit sturingsinstrument. De kwantitatieve prestatiedrang die door *ranking* wordt gestimuleerd leidt er volgens velen toe dat de eenheid van het korps onder druk komt te staan, omdat men niet meer wil samenwerken en leerervaringen wil delen.

Leidinggevendenden op alle hiërarchische niveaus moedigen hun medewerkers geregeld aan om van collega's te leren. Van een expliciete opdracht: 'het wordt tijd dat je bij anderen in de keuken gaat kijken' tot het systematisch momenten creëren waar ervaringen en *best practices* kunnen worden gedeeld. Dit leren hoeft niet alleen binnen het korps plaats te vinden, maar gebeurt ook tussen korpsen. Op operationeel niveau zien leidinggevendenden

veelal heil in leren door voorbeeldgedrag, bijvoorbeeld door coaches voor (minder ervaren) dienders te benoemen of door zelf voor te doen 'hoe het moet'. Wel wordt door menig leidinggevende en diender aangemerkt dat (van elkaar) leren soms veel meer is gericht op het kunnen halen van de prestatieafspraken dan op het uitvoeren van het gehele takenpakket van de politie.

Personeelsbeleid

De komst van de prestatieafspraken heeft uiteraard ook invloed op een aantal aspecten van het personeelsbeleid gehad, zoals beoordelings- en beloningssystemen, werving en selectie en loopbaanbeleid.

In de meeste gevallen geldt dat het wel of niet realiseren van de prestatieafspraken een onderdeel vormt van het bredere functioneren van zowel leidinggevend en op alle hiërarchische niveaus als dienders. Het niet realiseren van de afspraken heeft gevolgen voor de beoordeling van politiemensen, waarbij de afspraken in de ene regio een groter onderdeel van het totale functioneren vormen dan in de andere regio.

Uit de interviews komen ook zekere verschillen tussen korpsen naar voren met betrekking tot de mate waarop beloond en gestraft wordt. Opvallend is dat een groot aantal leidinggevend en dienders de kwestie beloning in een breder perspectief ziet. Zij vinden dat beloond moet worden voor het gehele politiewerk, de attitude naar het werk toe, en niet voornamelijk of zelfs uitsluitend voor de prestatieafspraken. In de meeste korpsen wordt geen beloningssysteem gehanteerd dat expliciet is gekoppeld aan de gemaakte afspraken. Waar dat wel gebeurt, en dat is op strategisch of tactisch niveau in twee regio's het geval, handelt het zich om bonusregelingen of beloningen, direct gekoppeld aan bepaalde output.

De komst van de prestatieafspraken heeft ook een merkbare invloed op het loopbaanbeleid gehad. Het wel of niet voldoen aan de prestatieafspraken lijkt in sommige korpsen meer impact op toekomstige promotie of het in aanmerking komen voor bepaalde opleidingen te hebben dan in andere. Daarnaast zijn er tekenen dat bij selectiegesprekken voor leidinggevend in het kader van reorganisaties, benoemingen en herplaatsingen nu ook vragen worden gesteld over hun voornemens om de prestatieafspraken aan te pakken. Korpsleidingen zien het presteren van de teams of districten toenemend als een belangrijke indicatie voor de managementvaardigheden van hun leidinggevend.

Leidinggevend, met name op operationeel niveau, geven aan dat ze in het algemeen te weinig personeelstechnische mogelijkheden hebben, zoals salarisverhoging, promotie of opleiding, om medewerkers die bovengemiddeld presteren te belonen. Het krappe budget maakt dat het meestal bij een bloemetje, taart of dinerbon blijft. Deze manier van beloning lijkt leidinggevend niet geschikt om mensen langdurig te stimuleren. De mening van dienders is dan ook dat hun inzet te weinig wordt gewaardeerd, terwijl zij onder soms moeilijke omstandigheden dagelijks hun uiterste best doen.

Capaciteitsmanagement

Effectieve en efficiënte personeelsplanning en -inzet zijn op alle hiërarchische niveaus tot haast brisante onderwerpen geworden. Door de komst van de prestatiecontracten krijgt in een aantal regio's op strategisch niveau de sterkte- en formatieverdeling tussen districten en teams hernieuwde aandacht. Over de daadwerkelijke personeelsinzet binnen de vastgelegde sterkte- en formatieverdeling wordt op de lagere niveaus nu systematischer nagedacht.

Er dient zich een toenemende bewustwording aan ten opzichte van de inzet voor eigen operaties. Toenemend kritisch wordt gekeken naar capaciteit die wordt ingezet in samenwerkingsverbanden. In de uniformdienst (basispolitiezorg) wordt met name door districtschefs de personeelsinzet bij (grote) evenementen en oneigenlijke taken onder het vergrootglas genomen, omdat de daarvoor in te zetten capaciteit ten koste gaat van het halen van de prestaties. In managementoverleggen worden bij de beslissing over de nodige personeelsinzet vaak ook de gevolgen voor de prestatieafspraken in de weging meegenomen (in termen van rendement), maar dit is niet per definitie het geval.

Op operationeel niveau wordt nu nauwkeuriger gekeken naar de behoefte aan politie-inzet op bepaalde tijdstippen of momenten, om vervolgens de inzet hierop af te stemmen. Deze werkwijze heeft tot gevolg dat leidinggevend het schuiven met roosters steeds minder toestaan, want dit schuiven verstoort de planning veel meer dan voorheen. Met enige regelmaat worden nu door proceseigenaren op teamniveau (vaak brigadiers) controles, met name in het verkeer en de horeca, gepland met het oog op het realiseren van de prestatienormen (aantal staandhoudingen). Hierbij wordt

steeds bewuster rekening gehouden met de benodigde personeelsinzet, de tijdstippen en plaatsen van controles en het rendement.

Het gegeven dat men bij de recherche niet alleen te maken heeft met aantallen verdachten en doorlooptijden in de prestatieafspraken, maar ook met de PG-richtlijn en maatschappelijke verwachtingen, maakt dat de druk bij de recherche op de beschikbare capaciteit bijzonder groot is. Maar capaciteit is schaars en de recherche in sommige regio's lijkt tegen haar grenzen aan te lopen. Het gevolg van deze druk kan zijn dat de gemakkelijke zaken worden opgepakt, om zo toch aan de prestatieafspraken te voldoen. Leidinggevendenden hebben het gevoel dat het gemakkelijk scoren al in behoorlijke mate plaatsvindt. Hoewel zij zelf aan dit neveneffect bijdragen, vinden zij feitelijk dat zij geen keus hebben, omdat de norm toch gehaald moet worden.

Effecten op de uitvoering van het politiewerk

In dit hoofdstuk wordt beschreven wat de effecten in de uitvoeringspraktijk zijn van het (worden gestuurd op het) werken met prestatieafspraken. Wellicht ten overvloede wordt nogmaals benadrukt dat tijdens de interviews voornamelijk is ingegaan op de afspraken met betrekking tot veelplegers, aantal verdachten OM en aantal staandehoudingen. In dit hoofdstuk wordt achtereenvolgens ingegaan op:

- effecten op de organisatie en inhoud van het werk (paragraaf 6.1);
- effecten op houding en gedrag (paragraaf 6.2).

Beide paragrafen worden afgesloten met een samenvatting.

6.1 Effecten op organisatie en inhoud van het werk

Los van de regionale organisatieopbouw en geografische indeling van een regiokorps wordt een onderscheid gemaakt tussen, organisatorisch gezien, vier politiefuncties: basispolitiezorg (BPZ), noodhulp, wijkagent en recherche. Per functie wordt steeds een opsomming gegeven van de gevolgen van de prestatiesturing door prestatieconvenanten. Deze opsomming is willekeurig en impliceert geen volgorde van belangrijkheid.

6.1.1 Basispolitiezorg (BPZ)

De basispolitiezorg is in elk politiekorps anders georganiseerd. Dit betreft voornamelijk het wel of niet draaien van noodhulpdiensten en het wel of niet hebben van een wijkagent binnen dit team. In deze paragraaf staan de werkzaamheden van de 'blauwe' medewerker centraal, niet zijnde noodhulp en wijkzorg. Leidinggevend en medewerkers van de basispolitiezorg, of de 'blauwe dienst', merken op dat prestatieafspraken over veelplegers, aantal verdachten OM en staandehoudingen zowel de organisatie als ook de feitelijke inhoud van het werk van een 'medewerker basispolitiezorg' heeft beïnvloed. Zij wijzen er daarbij op dat sommige veranderingen al eerder in gang waren gezet. Het gaat met name om de kerntakendiscussie en het werken met IGP, dat door de komst van prestatieafspraken versterkt is.

Organisatie en inhoud van het werk

In eerste plaats wordt over de *personeelsinzet* op bepaalde tijden, locaties en voor de diverse activiteiten steeds meer in termen van efficiëntie en output, dat wil zeggen rendement in vorm van boetes, verdachten OM en veelplegers nagedacht. Rooster- en verlofregelingen krijgen meer aandacht.

In de tweede plaats worden *communicatiemiddelen* veel doelgerichter ingezet. Briefings bijvoorbeeld spelen een grote rol bij de verdeling van werk en het uitgeven van werkopdrachten. Waar vroeger de incidenten die hadden plaatsgevonden centraal stonden ('de krant van gisteren werd voorgelezen'), wordt nu uitgebreid aandacht besteed aan welke veelplegers vrijkomen, welke plaatsen zich ontwikkelen tot *hospots*, enzovoort. Deze informatie is essentieel voor het omzetten van de prestatieafspraken in concrete, probleemgerichte activiteiten.

Een derde effect op de organisatie en inhoud van het werk is het toegenomen belang van *muteren* en *registreren*.

Ten eerste hebben de prestatieafspraken een grote toename van staandehoudingen en aanhoudingen tot gevolg, die uiteraard ook in de systemen moeten worden verwerkt. In die zin is er werk bijgekomen. Respondenten geven aan dat dit tijd kost en dat zij in die tijd geen mogelijkheid hebben de straat op te gaan. Echter, politieagenten geven aan dat zij thans én meer op straat zijn én vaker en langer achter het bureau zitten en met de administratie bezig zijn. Gekscherend spreken ze dan ook wel eens over 'meer blauw achter de computer'.

Ten tweede hebben prestatieafspraken ook een grotere behoefte aan volledige en juiste registratie met zich gebracht. Immers, de resultaten op het gebied van staandehoudingen, verdachten OM en veelplegers moeten kunnen worden gemonitord en afgerekend. Daarnaast is de informatie essentieel voor het doelgericht kunnen werken aan de prestatieafspraken. Ook vormt informatie een concreet aanknopingspunt voor een sterkere probleemgerichtheid van de werkzaamheden – waar kunnen staandehoudingen gegenereerd worden, achter welke veelplegers moet men 'aanhobelen' en in welke opsporingszaken zitten mogelijk nog meer verdachten ('splitsen van zaken')? Leidinggevend sturen nu sterker op volledige en juiste registraties. Dat komt de informatiegestuurde handhaving en opsporing ten goede. Zo gaf een leidinggevende in een gesprek aan dat juist de

dienders op straat de mogelijkheid hebben om op basis van goede registraties aan te geven waarop geïnvesteerd gaat worden: 'Wij denken creatief na over acties om ook onze resultaten te halen, maar om acties echt probleemgericht te kunnen maken, hebben we het nodig dat medewerkers dit inzichtelijk maken.' Vandaar dat vaak in de teams door enkele medewerkers de mutaties van alle collega's nog een keer op volledigheid en juistheid worden doorgekeken. Medewerkers BPZ merken weliswaar op dat er kennelijk meer op de kwaliteit van de registratie wordt gelet, maar uit de gesprekken blijkt dat dit nog niet bij alle dienders gemeengoed is geworden (zie hoofdstuk 4 over registratiediscipline). Daarvoor zijn de meeste mensen op dit moment vaak nog te sceptisch over de prestatieafspraken.

'Ik vind het wel goed dat het belang van registratie wordt benadrukt, maar ik vind het nu meer een kwestie van verantwoording. Alleen zeggen dat je iets hebt gedaan of ergens bent geweest, is tegenwoordig blijkbaar niet meer voldoende.'

MEDEWERKER BASISPOLITIEZORG

In de vierde plaats hebben prestatieafspraken een zekere toename van de werkzaamheden tot gevolg.

Ten eerste worden er meer controles en acties georganiseerd, uitgevoerd en in de systemen verwerkt. Extra controles en acties worden met name op het taakveld verkeer georganiseerd. Daarnaast betekenen de prestatieafspraken dat zij zich meer en meer richten op aanhoudingen, bijvoorbeeld in het kader van (uiteeraard door het OM toegestane) lokfietsenprojecten of de veelplegeraanpak. Extra controles en acties hebben meer werkzaamheden tot gevolg: ze moeten worden georganiseerd, uitgevoerd en de resultaten moeten worden gemuteerd. En ze worden nu vaker en systematischer op rendement in de vorm van boetes en processen-verbaal gericht. De belevingen van dienders en leidinggevenden van extra controles en acties zijn divers en soms tegenstrijdig. Om dat te illustreren: leidinggevenden spreken bij extra controle bijvoorbeeld over 'bulkavonden' of 'scoormomenten'. Menig diender noemt het 'burgertje pesten'. Opmerkingen van dergelijke strekking worden door de respondenten vaak gemaakt. Het houdt hen bezig. Ze willen wel de 'juiste dingen kunnen blijven doen'. Controles en acties, en daaruit voortvloeiende boetes en transacties, worden volgens respondenten met name op het gebied van de verkeershandhaving uitgevoerd (bijvoorbeeld controle op fietsverlichting

of HelmGRAS). Er wordt vooral 'gescoord op alles wat beweegt'. Dienders die van schrijven houden, komen hier aan hun trekken. Gericht boeten op ontbreken van een rijbewijs, artikel 8 of HelmGRAS dient natuurlijk een maatschappelijk belang, maar omdat de lokale politie nu hard aan het quorum moet werken heeft zij, ofstewel gunt ze zich, niet al te veel ruimte om bij de kwaliteit van de verkeershandhaving stil te staan. Door de prestatiedruk, zo wordt gesteld, dreigt de kwaliteit (en daadwerkelijke probleemoplossing) bij de verkeershandhaving te verminderen. Het gevaar ontstaat dat het aantal 'flauwekulboetes' toeneemt.

Ten tweede heeft, naast de extra controles en acties, de veelplegeraanpak bijkomende en nieuwe werkzaamheden tot gevolg. Veelplegers worden op straat nu systematisch in de gaten gehouden ('achteraan hobbelen', 'hinderlijk volgen' c.q. 'stalken') en aangesproken. De gegevens worden vervolgens gemuteerd. In sommige teams worden veelplegers door agenten 'geadopteerd'.

Ten derde heeft het (ieder jaar stijgende) quorum voor verdachten OM een duidelijke invloed op het werk van de basispolitiezorg. Als gevolg van de prestatieafspraken moeten meer en meer verdachten OM (en daaronder veelplegers) worden aangehouden en de daarmee samenhangende gegevens moeten worden geregistreerd. Daarnaast draaien medewerkers basispolitiezorg meer dan tevoren zaken voor het OM. Dit zijn meestal zogenoemde 'korte klapzaken' voor de duur van twee tot vier dagen. Waar eerst een zaak vrijwel direct werd overgedragen aan de recherche, geeft een aantal geïnterviewden aan dat 'dit nu ook voor ons scoren is'.

'De komst van de prestatiecontracten heeft de ontwikkeling van de kwaliteit van de verkeersveiligheid in de wielen gereden.'

TEAMCHEF

In de vijfde plaats hebben prestatieafspraken, als zodanig door een groot aantal politiemensen ervaren, het positieve gevolg dat hen nu vaker wordt gevraagd om met ideeën te komen om aan het toegenomen aantal controles en acties te voldoen. Op hun creativiteit wordt een beroep gedaan, veel meer dan voorheen. In die zin is het meedenken over planning en opzet van controles en acties voor velen een nieuwe en plezierige werkzaamheid. Het stimuleert hen dat projecten steeds meer vanaf de basis kunnen worden opgestart. Wel vinden zij het jammer dat de creativiteit soms meer gericht lijkt op het voldoen aan de afspraken ('hoe halen we op een goede

manier die cijfers?'), dan dat het gericht is op het oplossen van problemen.

Concluderend hebben dan ook de prestatieafspraken bij de basispolitiezorg een 'werkverdichting' veroorzaakt. Het quotum voor staandhoudingen en aanhoudingen dient gehaald te worden, met als gevolg meer werkzaamheden (organisatie, uitvoering en registratie extra controles, grotere betrokkenheid bij opsporingsonderzoeken, meer staandhoudingen en aanhoudingen en bijkomende registratie) en nieuwe werkzaamheden (veelplegeraanpak, meewerken aan organisatie extra controles en acties, verdachten aanhouden en horen). Daarbij komt dat op deze extra en nieuwe werkzaamheden ook systematischer wordt gestuurd (zie hoofdstuk 5). De 'blauwe dienst' ervaart dat ze meer op straat zijn én meer c.q. langer met de administratie bezig zijn.

Naast een werkverdichting wijzen respondenten op een ander effect van de prestatieafspraken. Handhaving wordt geleidelijk repressiever, een trend die al eerder is ingezet door de kerntakendiscussie. Niet omdat er al te expliciet wordt gestuurd op het repressiever optreden, maar het feit dat er meer wordt geschreven en ook meer wordt aangehouden, dus minder wordt gedoogd en gewaarschuwd, heeft tot gevolg dat het optreden – naarmate de cijfers zullen gaan stijgen – repressiever lijkt te gaan worden. Er worden meer staandhoudingen en aanhoudingen verricht. Niet dat het dagelijkse praktijk is, maar het gebeurt nu ook vaker dat meerdere bonnen per staandhouding worden geschreven ('stapelen'). Tijdens drukke diensten (zoals evenementen of avond- en nachtdiensten met veel uitgaansgeweld) wordt soms 'gejaagd' c.q. worden boetes 'opgezocht'.

Haalbaarheid

Rest nog de vraag wat respondenten over de haalbaarheid van de quota denken. In het algemeen geeft het overgrote deel van de respondenten aan dat de huidige prestatieafspraken, met uitzondering van het aantal aan het OM aan te leveren verdachten, haalbaar zijn. Wel zijn hiervoor – mede gezien de door de respondenten geconstateerde gedragsverandering van burgers – systematische en geleidelijk toenemende inspanningen nodig, die in de dagelijkse praktijk kennelijk voor de korpsen, de bedrijfsonderdelen, leidinggevend en de individuele diender verschillend uitpakken. De mening over de haalbaarheid van de quota door de afzonderlijke medewerkers is afhankelijk van een combinatie van factoren: de ervaringen met

'bonnen moeten schrijven', het concrete takenpakket, de individuele professionele houding en de hoogte en stijging van de prestatienormen.

In korpsen bijvoorbeeld waar de trend naar meer prestatiegericht werken al eerder is ingezet, is men er zich op de werkvloer van bewust: er moet gewoon meer geschreven worden en daar wordt je op afgerekend. In sommige regio's heeft men nog nauwelijks een voorstelling van de oude situatie. Het komt dan ook voor dat dienders met een grondige afkeur voor de plicht om te schrijven hun heil in andere functies of zelfs andere beroepen hebben gezocht.

In zekere mate worden de te verrichten inspanningen, afhankelijk van de individuele professionele houding, verschillend ervaren.

'Ik ben van nature niet echt een schrijver en hoewel ik weet dat dit beter kan, vind ik nu wel echt dat het lijkt alsof je alleen maar een goede diender bent als je bonnen kan schrijven. Dat vind ik ook weer te ver gaan, want het goede aan een diender is toch juist dat hij een situatie weet in te schatten. Je zou bijna denken dat dit niet meer hoeft, maar dat het alleen gaat om schrijven.'

SURVEILLANT

De inspanningen die men moet verrichten om aan de 'cijfers te komen' worden met name sterk beïnvloed door het concrete takenpakket. Bijvoorbeeld motoragenten die de hele dag op straat zijn, vinden het in het algemeen een makkelijke zaak om aan de cijfers voor staandehoudingen te komen. Veel agenten die zich vooral met jeugdwerk bezig houden, voelen zich daarentegen in toenemende mate genoodzaakt om aan extra (verkeers)controles deel te nemen, omdat ze anders niet aan hun quotum komen. Er zijn ook agenten die zich bij hun dagelijkse werkzaamheden tevens met een stuk opsporing bezig houden en daarnaast moeten blijven 'scoren'. Voor hen zijn dan ook de diensten op straat heel erg 'drukke diensten' en het alsmear keihard moeten werken aan 'de cijfers' wordt als heel belastend ervaren.

Verschillen

Ten slotte zijn er verschillen tussen de korpsen. In korpsen die relatief 'licht' zijn aangeslagen met een dito 'lichte' stijging van de cijfers hoeven

kennelijk minder inspanningen verricht te worden om aan het quorum te voldoen. In deze korpsen zijn de cijfers voor staandehoudingen en ook veelplegers ieder jaar gehaald, en zullen ook in de toekomst – mits systematisch inspanningen worden verricht – gehaald worden. Echter, voor sommige korpsen, districten, teams of individuen wordt het halen van prestatieafspraken voor staandehoudingen en verdachten OM wellicht een probleem. Daarbij komt dat, en dit wordt vaak vergeten in de discussie over 'bonnetjes moeten schrijven', de normen voor verdachten OM voor een toenemende druk op dienders blijven zorgen. Niet alleen voor de recherche (zie later), maar ook voor medewerkers basispolitiezorg. Ten slotte moeten de verdachten OM (mede) door hen worden ingebracht en geregistreerd.

Gevolg hiervan is dat er, naarmate de normen voor de prestatieafspraken omhoog gaan, minder aandacht kan worden besteed aan het ongedwongen de straat op gaan en praten met burgers. Politiemensen merken op dat er door de al eerder ingezette kerntakendiscussie en nu ook door de komst van de prestatieafspraken geleidelijk minder ruimte is om alle dingen te doen die men graag zou willen doen.

'Vroeger keken we gericht alleen waar overlast was. Nu kijken we gericht waar we kunnen schrijven. De vrijblijvendheid van het rondrijden en kijken tijdens de dienst in de wijken is voorbij.'

SURVEILLANT

Er moet harder worden gewerkt en er moeten ook andere keuzes worden gemaakt. Velen merken op dat ze mondjesmaat 'dingen moeten laten liggen'. Er is minder tijd voor posten bij hotspots. En er is minder tijd voor projecten in samenwerking met ketenpartners, zoals schooladoptieplannen en het surveilleren in de buurt van bijvoorbeeld industrieterreinen. Leidinggevenden en dienders vinden dat – vooral als deze ontwikkeling zich doorzet – ongewenst. Medewerkers verwachten meer negatieve gevolgen als de normen verder omhoog gaan, zeker in korpsen waar nog niet zo veel ervaring is met outputgericht werken en voor niet als 'schrijvers' te boek staande medewerkers basispolitiezorg. Enerzijds verwachten ze strakkere sturing door hun leidinggevende om te presteren, anderzijds verwachten ze dat er nog minder ruimte komt om 'ongedwongen' de straat op te gaan.

6.1.2 Noodhulp

De organisatie van de noodhulp verschilt per regio, soms zelfs binnen een regio. De noodhulp kan separaat zijn georganiseerd en de medewerkers hebben, daar waar de cijfers naar de werkvloer zijn doorvertaald, individuele prestatieafspraken over staandehoudingen. In andere gevallen worden noodhulpdiensten per toerbeurt door BPZ'ers gedraaid. Als (algemeen) medewerker hebben zij echter, in de meeste gevallen, een individuele opdracht met betrekking tot staandehoudingen.

Zowel leidinggevend en als medewerkers geven aan dat zich – als gevolg van prestatieafspraken over veelplegers, aantal verdachten OM en staandehoudingen – veranderingen hebben voorgedaan in de organisatie en de feitelijke inhoud van het werk van de noodhulp. De noodhulp, die in haar taakstelling voornamelijk reactief te noemen is, verandert zelf echter niet.

'Sinds de prestatieafspraken doe ik niet iets anders; een paar jaar geleden moesten we reageren op meldingen en nu moeten we nog steeds reageren op meldingen.'

MEDEWERKER NOODHULP

In feite leiden de prestatieafspraken tot vergelijkbare veranderingen voor het werk van medewerkers van de basispolitiezorg, zoals die in de vorige paragraaf behandeld zijn. Vandaar dat hier alleen kort op een aantal voor de noodhulp specifieke effecten van prestatieafspraken wordt ingegaan.

In de eerste plaats geven de meeste medewerkers aan dat ze 'meer bezig zijn met schrijven'. Volgens hen is dit vooral afhankelijk van hoe hun direct leidinggevende er tegenaan kijkt. De ene medewerker krijgt namelijk begrip van zijn leidinggevende dat de hectiek van het werk het nodig maakt dat op de rustige momenten ook 'de rust gepakt' moet worden. De andere medewerker krijgt juist te horen dat de noodhulp op rustige momenten kan schrijven voor bijvoorbeeld verkeersovertredingen. Er is dan ook verschil tussen korpsen en binnen de korpsen.

'In de wintermaanden moeten we per dienst tijdens de noodhulp minimaal drie boetes voor verlichting schrijven, zodat wij ook aan de bonnen komen. Of dat we horen dat we tijdens de dienst een half uur

lang posten om artikeltjes 8 te schrijven. Of we krijgen de opdracht om tijdens de meldingen door bekeuringen te schrijven voor de Helmgras-feiten.'

MEDEWERKER NOODHULP

In de tweede plaats wordt op de gevolgen voor de samenwerking tijdens diensten gewezen. Mensen in de noodhulp werken in steeds wisselende duo's. Dat betekent dat het opgelegde individuele quotum, waarover zij verantwoording dienen af te leggen en waarop zij beoordeeld worden (zie hoofdstuk 5), gehaald moet worden in afstemming met een collega. Soms worden er bij een staandehouding afspraken gemaakt met een collega over 'wie het bonnetje mag schrijven'. Soms is het zo dat iemand achter ligt op het schema van de staandehoudingen en wordt een collega als het ware 'gedwongen', of voelt het als collegiale plicht, mee de auto in te gaan om nog extra te schrijven. Het komt niet elke dag voor, maar wel vaker dan voorheen.

Door de grote hoeveelheid meldingen waarop gereageerd moet worden is het, in de derde plaats, vaak niet mogelijk tijdens elke dienst het verplichte quotum staandehoudingen te bereiken. Dat geldt temeer voor bijzonder drukke diensten tijdens grote evenementen of avonden met veel uitgaansgeweld, bijvoorbeeld voor de horecadiensten.

In de vierde plaats moet meer over de inhoud en planning van de werkzaamheden worden nagedacht. Van dienders wordt niet minder *hit and run* (doewerk) verwacht, maar er komt nu meer *denkwerk* bij: denken aan het eigen quotum en wanneer en waar dat gehaald moet worden, denken aan de collega die ook moet schrijven en denken aan de tijd die de administratie meer kost. Dienders moeten dit voornamelijk zelf zien op te lossen.

'Het komt er voor mijn gevoel toch gewoon bij. Er wordt gewoon mijn *hit and run*-werk verwacht, maar ik moet ook denken aan mijn staandehoudingen en wanneer ik dat moet doen.'

MEDEWERKER NOODHULP

In de vijfde plaats wordt als een bijzonder merkbaar verschil in de inhoud van het werk genoemd dat in verschillende regio's, in het kader van IGP en ook mede als gevolg van de prestatieafspraken, via de briefing meer infor-

matie vanuit de wijkteams of opsporing naar de medewerkers noodhulp komt. Zo worden tijdens de briefing aan de medewerkers van de noodhulp aandachtspunten, opdrachten of wijkprioriteiten meegegeven. Dit kan variëren van het signaleren van een veelpleger tot het bezoeken van een hotspot.

'Dat is inderdaad anders dan eerst, maar vaak wordt het gebracht onder het mom van "let er even op". Ik krijg niet een concrete opdracht mee, maar het is wel zo dat ik inderdaad tijdens mijn dienst meer oplettend ben als ik er in de briefing op ben geweest. En als ik er ben geweest, maar niets heb gezien, mureer ik dat ook.'

MEDEWERKER NOODHULP

Concluderend is het werk van de noodhulp niet echt anders, maar het wordt als intensiever ervaren. In veel gevallen treedt er ook daadwerkelijk een werkverdichting op en de vrijblijvendheid is verminderd. Medewerkers in de noodhulp voelen dan ook dat er sinds de prestatieafspraken meer wordt geprobeerd om ook de noodhulp in te zetten bij het bereiken van resultaten. Opgemerkt dient te worden dat het natuurlijk niet zo was dat vóór de komst van de prestatieafspraken medewerkers in de noodhulp nooit staandehoudingen verrichtten. Maar de verantwoording voor (het halen van) de prestaties komt er wel nu bij: een druk om 'naast' de noodhulpdiensten ook te voldoen aan de individuele taakstelling met betrekking tot staandehoudingen. In die zin is het niet meer geheel de waan van de dag, als dat al in deze mate het geval was, die de inhoud van het werk stuurt. Leidinggevend en dienders bevestigen dat binnen veel teams de vrijblijvendheid een stuk minder is geworden.

6.1.3 Wijkagent

Zowel leidinggevend als medewerkers geven aan dat zich, als gevolg van prestatieafspraken, veranderingen hebben voorgedaan in de organisatie en de feitelijke inhoud van het werk van de wijkagent.

Organisatie en inhoud van het werk

In de eerste plaats wijzen wijkagenten erop dat het voor de meeste van hen nieuw is dat ze (meer) boetes moeten schrijven en met name dat ze op een

bepaald quotum worden afgerekend. Anders dan een aantal jaar geleden maakt het zichtbaar maken van wat ze doen, en niet alleen met betrekking tot prestaties, een groter deel uit van hun werk. Velen geven aan dat sinds de prestatieafspraken hun leidinggevende 'er wat meer bovenop zit'. Ook zijn er kennelijk verschillen tussen leidinggevend en vast te stellen.

In de tweede plaats geldt voor de wijkagenten dat er met de komst van de prestatieafspraken enige nieuwe taken zijn bijgekomen, of ten minste dat bepaalde taakaccenten zijn versterkt. Naast het meer moeten schrijven in de wijken is het voor velen nieuw dat ze – in elk geval vaker dan vroeger – *dednemen aan acties* van de BPZ, zoals alcoholcontroles. Bijkomend is de meer systematische aandacht voor het aanleveren van verdachten richting OM en met name de veelplegeraanpak. Veelplegers worden meer onder de aandacht van de wijkagent gebracht, waardoor deze er op straat ook meer op gefocust is. De meest overlastgevende veelplegers die dagelijks in de briefing met foto's worden getoond, wonen of verblijven tenslotte ook in wijken, en soms dus in wijken waar zij wijkagent zijn.

In de derde plaats wordt de informatiepositie van wijkagenten intern beter benut. Wijkagenten, maar ook leidinggevend en andere functionarissen vinden dat een goede ontwikkeling. In de briefing, maar overigens ook in de wandelgangen, wordt er veel informatie uitgewisseld. De informatie-uitwisseling is tweerichtingsverkeer: aan de ene kant wordt meer informatie van de wijkagent overgedragen aan andere functionarissen en aan de andere kant krijgt de wijkagent meer informatie (bijvoorbeeld over veelplegers).

'Ik vind een hele hoop dingen niet goed aan de prestatieafspraken, maar ik merk wel dat ik nu steeds meer mijn informatie kwijt kan en dat andere medewerkers hun informatie bij mij kwijt kunnen.'

WIJKAGENT

Niet alleen hun eigen inzet wordt meer gestuurd, in sommige korpsen kunnen wijkagenten concrete verzoeken indienen voor inzet en controles door andere functionarissen. De medewerker die de briefing voorbereidt, zet dit verzoek om in een concrete opdracht die tijdens de briefing aan medewerkers basispolitiezorg wordt uitgereikt.

Mede door genoemde ontwikkelingen kan concluderend worden gesteld dat wijkagenten het idee hebben dat de waan van de dag hun werk minder stuurt dan voorheen. Er is een meer gestructureerde manier van werken mogelijk. Wijkagenten worden zichtbaarder en enigszins invloedrijker binnen de organisatie gepositioneerd.

Mening van de wijkagent

In de mening over genoemde gevolgen van de prestatieafspraken zijn er geen opvallende verschillen te ontdekken tussen korpsen. Gesteld kan worden dat er (in meer of mindere mate) verschillen tussen wijkagenten zijn in hoe belastend zij het ervaren om bonnen te moeten schrijven. Daarnaast zijn er verschillen met betrekking tot de mate waarin wijkagenten vinden dat het 'moeten schrijven' hun informatiepositie in de wijken aantast.

Zo geven wijkagenten aan dat het enkele feit dat er jaarlijks een aantal staandehoudingen moet worden geschreven voor veel mensen een grote impact heeft. Dit lijkt met name, maar niet uitsluitend, voor oudere wijkagenten op te gaan. Veel wijkagenten zeggen van zichzelf, vaak mensen met een lange staat van dienst, dat ze 'geen schrijver' zijn. Ze hebben te weinig ervaring hoe ze het beste op straat een staandehouding op naam kunnen aanpakken en ze weten (te weinig) hoe staandehoudingen administratief moeten worden verwerkt. In deze situatie kan daarom een aantal van vijftig of honderd per jaar een behoorlijke opgave zijn: dat veroorzaakt onzekerheid en druk.

'Ik schreef wel wat mini-pv's per jaar, maar niet veel. Alleen als ik er echt niet kwam met waarschuwen en het dus te gek werd. Nu wordt ineens voorgeschreven dat we er meer móeten schrijven. Dus ook al verandert er in je taakomschrijving niet zo veel, ik moet wel echt weer leren schrijven.'

WIJKAGENT

Daarnaast geven veel wijkagenten aan dat het feit dat er een quotum voor staandehoudingen gesteld wordt hun motivatie niet ten goede komt. Immers, zij zijn met een bepaald doel voor ogen bij de politie komen werken. Zij wilden mensen helpen en mensen helpen hun eigen problemen op te lossen. Voor voornamelijk veel oudere wijkagenten is dit een probleem. Het tast hun beroepszin aan en voor hun gevoel wordt het werk er

danig door beïnvloed. Van zichzelf geeft een aantal wijkagenten aan dat het een cultuuromslag vergt.

Daartegen zijn er ook, vooral jongere, wijkagenten die benadrukken dat politiewerk vanzelfsprekend inhoudt dat je overtredingen moet bekeuren en niet pas als 'het de spuigaten uitloopt'. Vandaar dat ze met het feit dat zij een verplicht aantal staandehoudingen per jaar moeten schrijven geen grote moeite hebben.

'Dat aantal van vijftig vind ik echt een aanfluiting. Ik ben eerst politie-agent en daarna pas wijkagent. Dat geldt niet voor iedereen waardoor sommige wijkagenten meer moeite hebben met deze omslag, omdat ze eerst meer waarschuwen en meer praatten dan schreven.'

WIJKAGENT

Ook wijzen sommige wijkagenten erop dat zij als gevolg van het meer moeten beboeten een valkuil zien voor het opbouwen van hun informatiepositie. In de wijk (maatschappij) bestaat het gevaar dat de informatiepositie wordt aangetast. Betrokkenen waarschuwen dat op dit moment de druk om te schrijven voor hun gevoel ten koste gaat van hun informatiepositie.

'Natuurlijk kan ik wel schrijven, maar het goede van mijn functie is nu juist dat je veel met praten kan oplossen. Ik moet hier nogal aan wennen, maar ja, ik word hier vorstelijk voor betaald dus als ze willen dat ik er 150 per jaar schrijf doe ik dat wel. Alleen is de vraag of ik dan voor mijn gevoel nog wel wijkagent ben. Zo word ik wel de zwarte piet in mijn eigen wijk.'

WIJKAGENT

Sommige wijkagenten lossen dit op hun eigen manier op: ze beboeten voornamelijk 'om de hoek' en minder in hun eigen wijk. Andere wijkagenten hebben met het beboeten in hun eigen wijk minder moeite en vinden dat er naar de burger toe niet met twee maten mag worden gemeten. Een overtreding blijft een overtreding en moet worden beboet.

Over ontwikkelingen met betrekking tot het wijkgericht werken worden door een groot aantal wijkagenten zorgen geuit. Versterkt door de komst van de prestatieafspraken zien wijkagenten belangrijke facetten van dit traditionele wijkgericht werken buiten de boot vallen. De oorzaak hiervan

dient niet eens zozeer gezocht te worden in het feit dat wijkagenten nu een bepaald aantal staandehoudingen per jaar moeten verrichten en, met de verhoogde aandacht voor veelplegers, meer werkzaamheden moeten uitvoeren. Volgens wijkagenten ligt het met name in het gegeven dat er bij de basispolitiezorg en de recherche een steeds grotere druk ligt om het alsmear stijgende quotum voor staandehoudingen, verdachten OM en veelplegers te halen. Als gevolg daarvan worden bij de politie nu vaker keuzes gemaakt waarbij bepaalde activiteiten in het kader van het wijkgebonden politiewerk mondjesmaat buiten de boot beginnen te vallen. Als voorbeelden hiervan worden genoemd: gesprekken met de jeugd, bemiddeling bij burenruzies, 'zo maar' surveillerend rondrijden zonder te bekeuren, schooladopties, het 'kennen en gekend worden'-concept, enzovoort.

Lokale leidinggevend en wijkagenten zijn beducht voor deze ontwikkelingen. Velen uiten hun bezorgdheid dat op lange termijn de politie het zicht, en daarmee de grip, op de wijken zou kunnen verliezen. Tegelijkertijd geven zij aan dat er geen enkele andere instantie dan de politie is die zicht heeft op de ontwikkelingen in de wijken.

6.1.4 Recherche

In het volgende wordt beschreven welke invloed de prestatieafspraken op de organisatie en inhoud van het werk van de recherche hebben gehad. Opsporing is een van de hoofdprocessen van de politie. Opsporing behoort als taakaccent in brede zin tot het takenpakket van alle dienders. Met opsporing in enge zin zijn medewerkers van de recherche en medewerkers van de basispolitie met taakaccent opsporing bezig. In het volgende duiden we al deze medewerkers kort aan met 'recherche'.

Organisatie en inhoud van het werk

In de eerste plaats moet de recherche, net als de andere zojuist beschreven functies, nu 'productie' draaien. Weliswaar zijn de aantallen verdachten OM, zoals die expliciet in het Landelijk Kader zijn opgenomen, niet doorvertaald naar de individuele rechercheurs, maar met de rechercheurs zijn wel afspraken gemaakt over het aantal aan te leveren zaakdossiers, waarbij verder niet is gespecificeerd hoeveel verdachten daarin moeten 'zitten'. In sommige regio's moeten rechercheurs daarnaast ook een concreet aantal

staandehoudingen verrichten. Bij de meeste districten echter zijn rechercheurs 'vrijgemaakt' voor het doen van opsporingsonderzoek.

In de tweede plaats, zo ervaren ook rechercheurs, vervult informatie een steeds belangrijkere rol.⁹² Vanuit de recherche wordt meer gerichte informatie naar de 'blauwe dienst' verstrekt en er wordt naar gestreefd om ook steeds meer de informatie uit de wijk en dus 'uit de medewerker' te halen. Ook rechercheurs geven aan dat briefings hierbij steeds belangrijker worden.

In de derde plaats is ook bij de recherche het belang van een juiste registratie van de aanhoudingen en zaaksdossiers toegenomen. Veel respondenten geven aan dat ze kritiek op de wijze van registreren hebben. Het gaat dan om het registreren van de aanhouding en het registreren van de zaaksdossiers. De wijze van registreren doet in hun ogen geen recht aan het werk van de recherche. Het gaat er dan ten eerste om wie de aanhouding 'van de verdachte OM' op zijn quotum mag bijtellen. De toekenning van aanhoudingen gebeurt bij het team dat de aanhouding verricht en niet door het team dat gerechercheerd heeft. Soms is dat hetzelfde team, soms niet. De inzet van rechercheurs en samenwerking tussen teams wordt door de manier van afrekenen niet voldoende gehonoreerd. Dit maakt samenwerking soms tot een haast altruïstische daad.

'Wat je nu ook krijgt is dat je met meerdere teams in het project ABC samenwerkt. Dan stuur je mensen uit je team naar ABC. ABC verricht dan aanhoudingen in het stadscentrum met een aantal verdachten; die parketnummers worden dan voor het team daar geschreven, omdat het daar heeft plaatsgevonden. Terwijl leden van het ABC-team ook uit andere gebieden kwamen. In die zin leveren zij een wezenlijk aandeel aan de cijfers van het team in het stadscentrum.'

TEAMCHEF

⁹² In hoofdstuk 2 zijn de Informatiegestuurde politie (IGP) en de Informatiegestuurde opsporing (IGO) beschreven. In Nederland is het concept IGP als eerste vertaald binnen het proces opsporing.

Naast de door de respondenten aangegeven oneerlijkheid bij het registreren en toekennen van de aanhouding wordt ten tweede de registratie van dossiers genoemd als bron van frustratie. Zaaksdossiers worden tot op individueel niveau doorvertaald en individueel afgerekend. Daardoor wordt geen rekening gehouden met het teamworkkarakter van recherche. Researchewerk gebeurt overwegend door samenwerking tussen politiemensen, maar ook met diverse ketenpartners. Het afrekensysteem op aantallen dossiers maakt geen waardering mogelijk voor het feit dat is samengewerkt en dat de kwaliteit van samenwerking tot goed gevolg heeft geleid.

'Het merkwaardige is dat researchewerk vaak teamwork is, maar dat er maar één dossier geschreven wordt. Dat dossier wordt dan aan een collega toegeschreven, terwijl er meerdere mensen hebben bijgedragen. Maar als je het zo wilt hebben, krijg je het zo. Nu heb ik de neiging om op alle dossiers alle namen te schrijven van de betrokken rechercheurs. Daardoor krijg je verkapt drie dossiers, want je hebt drie verbalisanten – hoe moet je dat in godsnaam afrekenen?'

RECHERCHEUR

In de vierde plaats is sinds de prestatieafspraken de intensievere aandacht voor kwaliteit van het researchewerk alleen nog maar toegenomen. Een ontwikkeling die leidinggevend en rechercheurs als zeer positief beoordelen. Dat betreft onder andere de volledigheid en juistheid van dossiers. Recherchechefs letten hier nu in bijzondere mate op, om zo te voorkomen dat bij het OM aangedragen zaken wegens vormfouten worden afgewezen. Een soortgelijke ontwikkeling doet zich voor bij het gericht sturen op de doorlooptijden, om zo zaken bijvoorbeeld binnen de Kalsbeeknorm voor jeugdcriminaliteit te kunnen aanleveren.

'Ik vind het wel goed dat er meer aandacht is voor kwaliteit en de doorlooptijd, zodat je bijvoorbeeld kan voorkomen dat er grote stapels in een postbakje liggen terwijl iemand op vakantie is. En ook dat het werk wat meer verdeeld wordt over de verschillende mensen. Maar er worden ook 'boven-over'-keuzes gemaakt voor onderzoeken die ik niet begrijp.'

RECHERCHEUR

In de vijfde plaats is mede door de komst van de prestatieafspraken bij de recherche in de verdeling en organisatie van het researchewerk toenemend een onder-

scheid gemaakt tussen de 'dagopvang' of 'daderaafhandeling' (arrestanten) en de projectploegen, die de wat langer lopende onderzoeken doen. Oftewel, er wordt een onderscheid gemaakt tussen respectievelijk incidentgerichte en probleemgerichte opsporing. Soms worden daarvoor zelfs nieuwe organisatiestructuren gecreëerd, bijvoorbeeld voor meer probleemgerichte opsporing flexteams of een Bureau Ondersteuning op districtsniveau. Met deze scheiding wordt gepoogd de invloed van de waan van de dag te beperken. In de praktijk blijkt echter dat een van de belangrijkste drijfveren hierachter het willen halen van de prestatieafspraken met betrekking tot verdachten OM is. Deze verandering in de taakverdeling bij de recherche betekent in de dagelijkse praktijk dat nu nog vaker de grote zaken aan de recherche op district- of regionaal niveau worden gesleten. Veel lokale rechercheurs geven aan dat daarmee hun motivatie wordt aangetast. Zij willen zover dat mogelijk is hun gebiedsgebonden kennis en inzicht kunnen blijven inzetten om lokale zaken op te lossen. De lokale politie wil zijn 'eigen boeven' kunnen vangen. Met alleen 'korte klap'-zaken van twee tot vier dagen, die zij nu mogen oplossen, voelen zij zich niet voldoende gewaardeerd.

Afwegingen en keuzes bij de opsporing

Naast de vijf genoemde veranderingen in organisatie en inhoud van het werk, zijn er verschuivingen in de afwegingen en keuzes om zaken wel of niet te vervolgen. Keuzes om recherchezaken wel of niet aan te pakken moesten ook vóór de komst van de prestatiecontracten worden gemaakt. Kosten en baten werden daarbij afgewogen, waarbij kosten voornamelijk werden gezien in benodigde tijd en mankracht en baten in maatschappelijke effecten. In feite is er nu bij de afweging van de baten een 'nieuw' element bij gekomen, namelijk aantallen parketnummers. In de dagelijkse recherchepraktijk betekent dit 'in zo weinig mogelijk tijd en met zo weinig mogelijk mensen zo veel mogelijk verdachten oppakken'.

Op één korps na zijn er in het duiden van deze inhoudelijke keuzes die het dagelijks werk van de recherche beïnvloeden geen grote verschillen tussen korpsen.⁹³ De gemaakte keuzes hangen van (een combinatie van)

93 In dat ene korps was in de periode van het onderzoek (december 2004-april 2005) een reorganisatie bij de recherche gaande en er was dagelijks zo veel werk dat er, zo gaven rechercheurs en processeigenaren aan, (nog) niet op gestuurd wordt (en kennelijk ook niet op gestuurd werd, want de resultaatafspraken over verdachten OM werden in de laatste twee jaren niet gehaald).

een aantal factoren af. Ten eerste moet worden opgemerkt dat de geformuleerde PG-richlijn, waardoor iedere aangifte met opsporingsindicatie prioriteit heeft, mogelijk een van de belangrijkste factoren is. Ten tweede hangen deze keuzes in sterke mate samen met de prestatieafspraken en worden daarbij beïnvloedt door enerzijds de hoogte van de prestatieafspraken met betrekking tot verdachten OM, veelplegers en de normen voor het aanleveren van zaken bij het OM en anderzijds door het concrete werkaanbod. En ten slotte is de beschikbaarheid over mankracht, budget en opsporingsmiddelen van invloed.

Bij de recherche heeft dit dilemma van de lastige balans van kosten en baten een aantal gevolgen. Rechercheurs proberen naar eigen zeggen 'alle werk dat binnen komt af te handelen', dat wil zeggen alle zaken met opsporingsindicatie, voornamelijk aangedragen door de uniformdienst. Men werkt met maximale inspanning. Om aan de vereisten van PG te voldoen, maar juist ook omdat de prestatieafspraken voor verdachten OM en veelplegeraanpak bereikt moeten worden, wordt hiervoor zoveel beschikbare capaciteit als mogelijk ingezet. Daardoor dreigt in de ogen van menige rechercheur te weinig nadruk te worden gelegd op het nemen van zelfinitiatief om proactief zaken aan te pakken en wordt te veel nadruk gelegd op reactief recherchewerk naar zaken met opsporingsindicatie, in de woorden van een rechercheur 'waar de burger bij wijze van spreken de verdachten zelf aanleveren'.

Nog is het zeker geen dagelijkse praktijk, maar de 'neiging' of het 'risico' is er wel om de 'makkelijke' zaken eerst of voornamelijk aan te pakken die verhoudingsgewijs weinig tijd, mankracht en uiteindelijk geld kosten. Dat zijn met name reactieve zaken met bekende dader. 'Complexe' zaken – dat wil zeggen langdurige, dure zaken, vaak met onbekende dader – lopen in toenemende mate kans om niet direct aangepakt te worden of helemaal niet te worden vervolgd.

'Moeilijke zaken die meer bewijs nodig hebben en dus ook meer activiteiten van ons, in de zin van tapen of inzet van observatieteam, worden te weinig aangepakt juist omdat ze meer tijd en mankracht vragen. Je kunt niets meer wikken en wegen, omdat we zo druk zijn met scoren.'

RECHERCHEUR

Rechercheurs in de wijkteams zijn het erover eens: zij willen de 'goede' boeven kunnen vangen, dat zijn in hun ogen boeven die oorzaak van grote overlast en onrust in de wijken zijn. En dat is precies een van de belangrijkste doelen van opsporing, en een van de voornaamste drijfveren van rechercheurs. Echter, men moet er steeds meer voor waken dat dit niet ondergeschikt raakt nu de politie op aantallen parketnummers wordt afgerekend. De recherche krijgt op basis van prestatiecontracten niet of nauwelijks erkenning voor het feit dat het oplossen van bepaalde zaken – met name op lange termijn – maatschappelijke impact heeft. Dat betreft bijvoorbeeld woninginbraken en gewelddadig gedrag van jeugdigen die wijken terroriseren, maar dat betreft ook vaak onderzoeken naar de 'grote' boeven(netwerken), zoals bij vrouwenhandel of financiële fraude, waarvoor men meer tijd en mankracht nodig heeft.

De indicatoren voor verdachten OM maken namelijk geen weging van de (oplossing van) soorten misdrijven mogelijk. Immers, een computerdief en een drugsbaron leveren in het tegenwoordige systeem allebei één parketnummer op. Het verhaal achter de cijfers dreigt door het afrekenen op cijfers ondergesneeuwd te raken. Gelukkig doen rechercheurs er alles aan om alsnog toestemming – dus mankracht – te krijgen om de 'goede' en de 'grote' boeven aan te pakken. Ze riskeren daarvoor zelfs aanvaringen met hun leidinggevenden. Rechercheurs moeten soms stevig in hun schoenen staan om in hun werk te blijven geloven.

Een andere kwestie betreft het 'aantal verdachten' versus het 'aantal feiten'. Enerzijds wordt door leidinggevenden wel aangemoedigd om bepaalde zaken nog meer uit te diepen om alsnog aan meer verdachten OM te komen ('splitsen van zaken'). Het rechercheproces als zodanig wordt nu vaker tegen het licht gehouden en er wordt gekeken of er met doorrechercheren nog meer verdachten 'in zitten'. Dit wordt door leidinggevenden en rechercheurs als een positieve ontwikkeling gezien. Anderzijds moeten nu door de komst van de prestatiecontracten nog sterkere afwegingen worden gemaakt hoever recherchezaken kunnen worden uitgediept om nieuwe feiten uit te zoeken. Hieraan worden door leidinggevenden nu veel sterkere grenzen gesteld. Want in termen van prestatieafspraken is het oppakken van een fietsendief met tweehonderd gestolen fietsen (en dito bijbehorend resultaat van stevig doorrechercheren) hetzelfde als een fietsendief met vijftig gestolen fietsen – namelijk één parketnummer.

Behalve dat dit feit er voor de slachtoffers anders uitziet, raakt het de

professionele opvattingen van menige rechercheur. Rechercheurs hebben vaak voor het vak gekozen vanwege het 'in de diepte kunnen rechercheren' en hebben hier moeite mee. Vandaar dat ook menig rechercheur vindt dat op die manier zijn professionaliteit wordt aangetast.

Concluderend kan worden gesteld dat bij de recherche het effect van de prestatieafspraken, naast de PG-richtlijn, op de organisatie en op inhoudelijke keuzes bij het werk als sterk wordt ervaren.

Aan de ene kant wordt op een aantal positieve ontwikkelingen gewezen, zoals de verhoogde aandacht voor de kwaliteit van de registratie en dossiervorming van opsporingszaken, een verkorting van de doorlooptijden en het systematischer doorlichten van zaken naar mogelijk nog meer verdachten. Aan de andere kant constateren rechercheurs dat het een toenemend lastige zaak wordt om bij de inhoudelijke keuzes voor het aanpakken van zaken de maatschappelijke impact van bepaalde feiten, zoals overlast in wijken of op lange termijn verwachte veiligheidsproblemen, de boventoon te laten voeren. Rechercheurs zijn beducht voor eerste tekenen dat de 'scoringsdrang' teveel leidend wordt. Zoals een rechercheur het formuleert: 'Mijn zorg gaat niet uit naar wat we wel hebben gedaan, maar naar wat we niet hebben kunnen doen.'

6.2 Samenvatting

Prestatieafspraken als katalysator van ontwikkelingen

De prestatieafspraken hebben aan de basis van de politieorganisatie enkele positieve gevolgen gehad. Sturing is doelgerichter en het belang van verantwoorden neemt toe. Tijdens veel sturingsmomenten worden er meer systematisch, duidelijke, in concrete cijfers uitgedrukte, vaak persoonlijke doelen gesteld. De 'waan van de dag' lijkt te verminderen. Het als zodanig stellen van doelen vooraf opent mogelijkheden tot het concreet verantwoorden achteraf. Dat gebeurt dan ook. Op basis van de duidelijke, concrete en kwantitatieve doelen moeten medewerkers zich steeds meer verantwoorden voor het al dan niet halen van de doelen. Medewerkers geven vrijwel zonder uitzondering aan dat, met de komst van de (individuele) prestatieafspraken, 'verstoppen niet meer kan'. Individuele prestaties worden transparant. Dat geldt bijvoorbeeld ook voor de collega die voorheen nauwelijks een bon uitschreef tijdens zijn dienst. Niet presterende collega's

worden zichtbaar. Er wordt derhalve meer gestructureerd gewerkt dan voorheen. Er is sprake van een toegenomen belang van registratie, verwerking, opslag, analyse en ontsluiting. Dit uit zich op de werkvloer met name tijdens de (de)briefings en dagelijkse sturing op correcte mutatie en registratie.

Een ander effect van het werken met prestatieafspraken dat door medewerkers van de werkvloer wordt genoemd is dat het heeft geleid tot meer verbinding en samenwerking tussen verschillende bedrijfsonderdelen en hoofdprocessen. Zeker als er ook specifieke proceseigenaren voor bepaalde taken zijn benoemd. Vooral de aandacht voor informatie-uitwisseling valt hen op, maar het is ook zo dat men elkaar gewoon meer opzoekt.

Daarnaast wordt een appel gedaan op de creativiteit van de individuele diender: creativiteit bij het aanpakken van overlast, criminaliteit, enzovoort. Medewerkers worden meer dan voorheen gestimuleerd om mee te denken over te plannen acties. Overigens, gerichte acties (projecten) waren er natuurlijk altijd al: een parkeerproject, een brommer- of scooterproject, een jeugdproject, een milieuproject, enzovoort. Deze acties werden voorheen vaak als preventief gekenmerkt, maar nu komt daar een doelstelling bij: de prestatieafspraken halen. En deze lijn van argumentatie wordt tegenwoordig ook vaak omgedraaid: er wordt een actie georganiseerd om mensen aan hun quotum te helpen en met behulp van goede informatie wordt de actie op een hotspot gehouden.

Met nadruk wordt gesteld dat deze ontwikkelingen reeds langer gaande zijn bij de politie. De respondenten geven aan dat de prestatieafspraken hier als katalysator hebben gefungeerd.

De werkvloer over sturing op prestaties en veiligheid

Medewerkers laten ook kritische geluiden horen. Zij hebben het gevoel dat de veranderingen (belang van registratie, belangrijke rol van systemen en informatie, impulsen tot creativiteit, verbinding tussen bedrijfsonderdelen, enzovoort) nog te eenzijdig ten dienste staan van het voldoen ('controle en verantwoording') aan de prestatieafspraken, ten opzichte van het ten dienste staan van de veiligheid op straat.

Medewerkers geven aan dat de sturing op het halen van de prestatieafspraken op de werkvloer strakker is. Maar er is verschil tussen korpsen in de

mate waarin dat gebeurt. Er zijn korpsen waar individuele medewerkers, ook achteraf, nauwelijks kunnen en mogen afwijken van het aan hen opgelegde quotum. Vooraf is het quotum helder en achteraf moeten ze zich erover verantwoorden. Er zijn echter ook korpsen waarin hier soepeler mee wordt omgegaan. Er wordt dan meer rekening gehouden met de omstandigheden waaronder het werk gedaan moet worden. Medewerkers merken dat het management steeds meer gefocust is op het halen van de quota: men 'zit er meer erbovenop'. In korpsen waar strak wordt gestuurd gaat het er dan meer om dát er wordt geschreven dan waarvóór wordt geschreven. In andere korpsen wordt wel degelijk aandacht besteed aan de zinvolheid van het halen van de prestatieafspraken. Deze gegroeide strakke sturing zorgt voor 'druk'. Die druk wordt verhoogd, doordat ook de individuele prestaties zichtbaar worden gemaakt. Sommige dienders geven zelf aan 'geen echte schrijver te zijn' en moeten als het ware opnieuw leren handhaven. Daarnaast wordt er ook meer op capaciteit gestuurd: het zo efficiënt en effectief mogelijk inroosteren van medewerkers zorgt ook voor extra druk. Door de prestatieafspraken, kortom, stijgt de aandacht van het management voor de operatiën. Deze aandacht is meer en meer gericht op cijfers. Dienders doen dus letterlijk een stapje extra.

Het meest pregnante verschil met de situatie van vóór de prestatieafspraken is dan ook 'simpelweg' dat er meer productie wordt gedraaid op alle niveaus en bij alle taakvelden. De verhoogde productie geldt zowel voor de vier in dit onderzoek centraal staande functies als voor de drie in dit onderzoek centraal staande aspecten uit het Landelijk Kader. Met betrekking tot de staandehoudingen geldt dat de verhoogde productie vooral plaatsvindt op het taakveld verkeer. Met betrekking tot veelplegers kan worden gesteld dat zij steeds meer achter de broek worden gezeten en aangehouden. Het aantal OM-zaken wordt niet overal, of nog maar net, gehaald en daardoor vindt er een verschuiving plaats naar 'korte klappen'. Daarnaast is er meer aandacht voor kwaliteit van de dossiers en voor de snelheid van afhandeling van dossiers.

Door de strakke sturing, de transparantie van prestaties, de verantwoording hierover en door de cijfergerichtheid van de sturing die leidt tot meer productie, vinden medewerkers dat de vrijblijvendheid vermindert. Dat geldt in de organisatie en op straat. In de organisatie zijn prestatieafspraken harde gegevens en er kan nauwelijks van worden afgeweken. Zo-

De vrijblijvendheid vermindert weliswaar door de meer gerichte sturing, maar er is uiteraard nog wel steeds aandacht voor het maken van de, in termen van de werkvloer, goede keuzes. Dat de vrijblijvendheid vermindert, wil namelijk niet zeggen dat de beleidsvrijheid, de autonomie van de diender om tijdens het werk op straat keuzes te maken, verdwijnt. De centraal gedefinieerde prestaties worden op een zinvolle manier gehaald als de combinatie wordt gemaakt met de lokale veiligheidsproblematiek. Men is voortdurend op zoek naar mogelijkheden voor deze combinatie. Dat geldt voor alle functies, dus ook de noodhulp en de BPZ. Bij wijkagenten komt daarbij dat er ook aandacht is voor hun informatiepositie en bij onderzoekers dat er aandacht is voor een juiste prioritering die moet leiden tot het oppakken van de goede zaken. Maar door de druk op het halen van de cijfers, in termen van de prestatieafspraken, wordt het maken van deze combinatie, zeker als de normen jaarlijks stijgen, moeilijker. Dat leidt tot andere keuzes die betrekking hebben op het productiematige schrijven en aanleveren van verdachten. De vele voorbeelden die in deze paragraaf zijn genoemd maken dat duidelijk. Wat de gevolgen hiervan zijn voor de maatschappelijke veiligheid kan met dit onderzoek niet worden aangegeven.

Er is onderscheid gemaakt in vier functies. Met betrekking tot de gevolgen van de prestatieafspraken zijn er verschillen tussen deze functies.

Bij de recherche lijkt het effect op de uitvoering van dagelijks politiewerk het grootst. Dit komt volgens medewerkers door de resultaatafspraken, maar vooral ook door de PG-richtlijn. In veel korpsen zijn de aantallen aan-

te leveren verdachten moeilijk te halen, hetgeen zich volgens rechercheurs vertaalt in een focus op korte klappen: zij hebben minder vrijheid om zelf zaken op te pakken of langer door te Rechercheren. Rechercheurs merken dat ze minder gemotiveerd raken doordat de nadruk ligt op 'zaken die scoren': ze zijn van mening dat met deze scoringsdrang hun expertise onvoldoende wordt benut. En er treedt een werkverdichting op. Daarnaast worden zij geconfronteerd met reorganisaties waarbij een scheiding van taken plaatsvindt tussen incidentgerichte afhandeling en probleemgerichte opsporing.

Wijkagent: informatiepositie beter benut, functie-inhoud staat onder druk

Wijkagenten zijn positief over het feit dat hun informatiepositie de laatste jaren beter benut wordt door bijvoorbeeld de concrete verzoeken die zij richting de noodhulp kunnen doen. Ook de verbinding met andere bedrijfsonderdelen door de aandacht voor veelplegers wordt toegejuicht. Het komt hun wijk ten goede. Tegelijkertijd zijn wijkagenten van mening dat, naast het feit dat er sprake is van werkverdichting, hun informatiepositie onder druk staat, doordat ook zij een bepaald aantal staandehoudingen per jaar moeten verrichten. 'Daarvoor ben ik niet bij de politie gekomen.' Er is een groep wijkagenten die daar moeite mee heeft. Andere wijkagenten gaat het schrijven makkelijker af, omdat zij ervan uitgaan dat dit niet ten koste gaat van hun informatiepositie.

Naast deze werkverdichting verandert de functie-inhoud van wijkagenten. En daar hebben zij wel allemaal moeite mee, omdat het een verschroming betekent: het dagelijks werk wordt sterk beïnvloed door de prestatieafspraken. Met name de preventieve kant van het werk, zoals mediation en het 'kennen en gekend worden', raakt onderbelicht, omdat de vereiste productiviteit tot meer aandacht voor handhaving en opsporing leidt. Terwijl zij de preventieve kant van hun werk juist als hun belangrijkste taak beschouwen. Zij hebben er moeite mee dat de kern van hun gebiedsgebonden werk niet scoort.

Er wordt in de onderzochte korpsen ten aanzien van de wijkagenten nog niet gereorganiseerd, zoals bij de recherche. Echter, menig wijkagent vreest dat het concept *wijkgericht werken in de toekomst onder druk* komt te staan.

Basispolitiezorg: meer en nieuwe werkzaamheden, druk op resultaten is toegenomen

Medewerkers van de basispolitiezorg vinden het goed dat in vergelijking

met een aantal jaar geleden het werk veel meer gestructureerd is (zie ook hiervoor). Mensen praten over meer verbinding met de andere functies en over werkverdichting. Een vaak genoemde verandering in hun dagelijkse werk is ook dat er beter en vaker acties worden gepland, veelal verkeersacties. Dat sinds de resultaatafspraken ook individuele prestaties transparant worden, daar moeten velen echter nog aan wennen. Het merendeel heeft bovendien het gevoel dat alle ontwikkelingen vooral moeten bijdragen aan het halen van prestatieafspraken in plaats van aan de veiligheid in de buurt of wijk ('schrijven om het schrijven'). Keerzijde van het beter en vaker plannen van acties is daarom dat zij ook wel, in jargon, 'bulkavonden' of 'scoormomenten' worden genoemd. De normen zijn in het algemeen haalbaar, maar het is ook afhankelijk van een combinatie van factoren: de eigen ervaringen, het concrete takenpakket, de individuele professionele houding en de hoogte en stijging van de prestatienormen. Er is sprake van werkverdichting: om aan de normen en aan de samenwerking te voldoen is een extra inspanning vereist.

Noodhulp: nog steeds reactief, druk op resultaten is toegenomen

Medewerkers van de noodhulp geven aan dat hun werk in essentie niet is veranderd, omdat zij er zijn om te reageren op meldingen. Ook voorheen verrichtten medewerkers noodhulp staandehoudingen, maar sinds de komst van de resultaatafspraken ervaren zij meer druk om dit te doen ('het móet nu, dat is wel anders'). De mate van sturing hierop is mede afhankelijk van de directe chef. Voor iedereen is het echter duidelijk dat ze 'alert' moeten zijn op overtredingen en dus niet alleen reactief kunnen werken. Verder krijgen ze nu, in tegenstelling tot voorheen, vaker concrete werkopdrachten (opsporing, veelplegers) via bijvoorbeeld de wijkteams. De verbinding die ontstaat met de andere functies op de werkvloer vinden ze goed. De druk om voortdurend bezig te moeten zijn met hun individuele norm, vinden velen vervelend. Ook bij de medewerkers van de noodhulp geldt in het algemeen dat de normen, met uitzondering van aantal verdachten OM, haalbaar zijn, maar dat dit wel afhankelijk is van dezelfde combinatie van factoren als bij de basispolitiezorg. Ook bij de medewerkers noodhulp moeten hier extra inspanningen voor worden verricht en voelen mensen de druk om te presteren c.q. te produceren.

6.3 Effecten op houding en gedrag

In de vorige paragraaf is ingegaan op de vraag hoe de doorvertaling (hoofdstuk 3) en sturing, verantwoording en bijsturing (hoofdstuk 5) op de werkvloer worden ontvangen en ervaren en bij welke functie welke veranderingen plaatsvinden. In deze paragraaf wordt beschreven wat voor effecten zichtbaar zijn of worden op houding en gedrag van de individuele medewerker. Daarbij wordt ingegaan op het effect op eigen gedrag en op het gedrag in relatie tot collega's en leidinggevenden.

6.3.1 Zichtbaarheid en onzekerheid

Bijna zonder uitzondering komt in ieder gesprek naar voren dat een van de belangrijkste effecten van de prestatieafspraken op houding en gedrag is dat mensen zich niet meer kunnen verstoppen achter woorden. Individuele prestaties, met name op het terrein van aantallen staandehoudingen, worden zichtbaar. Iedereen wordt geacht een bijdrage te leveren aan de prestatieafspraken, ook de collega's die relatief weinig staandehoudingen hoeven te verrichten. Een voordeel van de prestatieafspraken is dat prestaties, op basis van de kwantitatieve gegevens, transparanter worden nu iedereen concrete doelstellingen krijgt opgelegd en doordat iedereen daar nu verantwoording over moet afleggen. Zoals gezegd: de vrijblijvendheid in activiteiten van veel collega's vermindert.

'Echt, er zijn collega's die per jaar helemaal niets of een paar bekeuringen schrijven. Dat vind ik wel goed van de prestatiecontracten, dat dit duikgedrag er niet meer bij is. Als mensen zichtbaar moeten maken wat ze op een dag doen, zie je ineens dat een hoop woorden niet meer is dan gebakken lucht.'

MEDEWERKER BASISPOLITIEZORG

Hoewel het merendeel het bij 'duikgedrag' niet over zichzelf heeft, maar over 'enkele collega's', kan worden geconstateerd dat er ook een aantal medewerkers is dat van zichzelf zegt 'geen schrijver' te zijn. De eis dat iedereen een bepaald aantal staandehoudingen per jaar moet verrichten, leidt bij deze groep soms tot nervositeit. In de eerste plaats brengt het onzekerheid met zich op straat ('kan ik het nog wel?'). In de tweede plaats

kan het werken met prestatieafspraken er soms toe leiden dat de focus op de aantallen groter wordt dan de focus op de doelen van het schrijven.

Naast de nervositeit die bij veel mensen door de hele organisatie heen optreedt nu 'iedereen aan de bak moet', is er nog een ander effect. Het lijkt zo te zijn dat op één korps na er nauwelijks aandacht is voor specifieke verschillen in de situatie van de dienders. Dat bleek in de meeste gevallen al bij de doorvertaling. In iets mindere mate is dat zo bij de verantwoording achteraf. Achteraf wil het wel eens zo zijn dat de individuele situatie betrokken wordt bij de beoordeling. Detachering, ziekte en zwangerschap zijn redenen voor het bijstellen van het individuele quotum. Wat betreft de individuele bijstelling van het quotum zal echter steeds meer vooraf gepland worden wat mogelijke afwijkingen door het jaar heen zullen zijn. Achteraf bijstellen van quota leidt tot vermindering van de productie en kan tot een lagere eindscore leiden.

6.3.2 Goed en slecht

De respondenten van hoog tot laag weten vaak precies aan te geven wie een slechte diender is. Meer problemen hebben zij echter bij het omschrijven van een goede diender. In veel gesprekken is dit nu ook gerelateerd aan de prestatieafspraken. Veel medewerkers hebben hierin een ambigue opstelling. Enerzijds zijn zij van mening dat een goed effect van de prestatieafspraken is dat dienders die zelden een bonn schrijven, zichtbaar worden. Blijkbaar heerst de mening dat je, als je geen bekeuringen uitschrijft, je werk niet goed doet of niet aankan. Aan de andere kant hebben we in veel gesprekken het cynisme gehoord van mensen over dienders die wel veel bonnen schrijven. De volgende zin hebben we tientallen keren beluisterd: 'Alsof je een goede diender bent als je veel bonnen schrijft.' Of: 'Schrijf je veel, ben je niet per definitie goed. Maar schrijf je erg weinig, dan is dat niet goed en is het goed dat je je nu niet meer kan verstoppen.'

Voorgaande hangt samen met het gevoel over (lees: angst voor) de aspecten waarover mensen zich moeten verantwoorden of waarop mensen worden 'afgerekend'. Sinds de komst van de resultaatafspraken wordt in toenemende mate afgerekend op de aantallen. Er is dan nog wel ruimte voor argumenten waarom iets niet gehaald is, maar de eerste insteek is toch de

prestatienorm. Medewerkers moeten nog wennen aan 'verantwoording afleggen' over activiteiten en prestaties tijdens hun dienst. Ook debriefen is nog steeds een kwestie van wennen. Juist omdat monitoring controle inhoudt, houden veel medewerkers hun eigen resultaten bij. Uiteindelijk is het in hun eigen belang dat ze in functionerings- en/of beoordelingsgesprekken goed voor de dag komen en zelf kunnen aantonen dat ze goed gepresteerd of geproduceerd hebben.

'Als het echt zo gaat worden, dat ik alleen maar beoordeeld wordt op mijn prestaties voor bonnen schrijven en verdachten aanleveren, wil ik ook zeker weten dat het goed wordt geregistreerd.'

MEDEWERKER BASISPOLITIEZORG

Medewerkers krijgen het idee dat de waardering in het algemeen niet zozeer uit het feitelijke werk en het bijdragen aan veiligheid komt, maar steeds meer samenhangt met productie. Hiervoor ontstond bij de komst van de prestatieafspraken al angst. Het effect van de samenhang van waardering met productie werkt voor een groot aantal dienders expliciet door: demotivatie. Dit lijkt het sterkst te gelden voor de recherche en de wijkagenten, waar de resultaatafspraken en de invloed op het dagelijkse werk zelfs zijn genoemd als belangrijkste reden voor vertrek van collega's naar een functie buiten de organisatie of het betreffende bedrijfsonderdeel.

'Ik voel me hier gewoon niet gewaardeerd. Het zijn steeds meer de niet-interessante korte-klapzaken van twee tot vier dagen die we mogen oplossen, we kunnen toch beter? Dit is niet goed voor de moraal en je ziet ook veel mensen vertrekken die vinden dat hun expertise niet wordt benut.'

RECHERCHEUR

Een ander aspect van de resultaatafspraken dat op dit moment leidt tot demotivatie, is het aanleveren van verdachten. Dit heeft te maken met het dilemma goed versus fout: de afgelopen jaren zijn de inspanningen om verdachten aan het OM aan te leveren zodanig geïntensiveerd dat het soms heeft geleid tot verdubbelingen van de aantallen binnen teams of districten. Medewerkers geven aan dat ze er zelf trots op zijn. Maar tegelijkertijd blijven ze toch in de rode cijfers staan, omdat ze het totale aantal niet hebben gehaald. Dit is niet erg motiverend. Door de blijvende stijging hebben

zij het idee dat ze goed presteren en een goede bijdrage leveren aan de veiligheid, maar het blijkt dat zij in het kader van de prestatieafspraken niet voldoende functioneren.

'Het is toch eigenlijk raar. Als wij steeds meer veelplegers achter de tralies laten zetten, wordt het toch veiliger. Waarom moeten we dan ieder jaar weer meer verdachten aanleveren, houden ze geen rekening met effecten op de straat en op veiligheid?'

WIJKAGENT

Tot slot is in de gesprekken goed versus fout in financiële zin aan de orde geweest: is het goed om iemand een bonus te geven als hij bovenmatig presteert? Dit hoeft voor veel medewerkers niet. In een van de korpsen hebben districtschefs een contract met de korpsleiding afgesloten met een bonusregeling. Hier hebben medewerkers niet veel goede woorden voor over: zij krijgen als het goed gaat slechts een schouderklopje, maar als het slecht gaat een negatieve beoordeling (malus).

6.3.3

Rust en spanning

In veel gesprekken reageren de respondenten spontaan op de vraag wat de prestatieafspraken met hen doen. De reacties verschillen enorm. Sommige respondenten menen dat de rust na de eerste spanning en gewenningsperiode rondom deze afspraken en verantwoordingsprocessen weer is teruggekeerd. Deze medewerkers waren aanvankelijk nerveus omdat ze niet konden inschatten of zij het quotum wel konden halen. Zij menen dat de normen haalbaar zijn. Deze medewerkers komen vooral voor in korpsen die al langer met prestatieafspraken werken en bij specifieke functies, zoals motorrijders. Veel respondenten geven echter aan dat de spanning alleen maar oploopt. In toenemende mate wordt niet alleen getwijfeld aan het nut van de afspraken, maar vooral ook aan de hoogte van de quota. Zij geven aan hun grens bereikt te hebben. Een reden hiervoor is de hoeveelheid werk. Ook geven zij aan dat gedragsveranderingen bij de burger in het verkeer (gordels worden gedragen, identiteitspapieren kunnen worden getoond, men houdt zich aan snelheden, enzovoort) tot gevolg hebben dat de prestatieafspraken voor hen steeds minder haalbaar zijn. Zij verwachten dat dit in de toekomst alleen nog maar erger wordt.

6.3.4 Eigen inbreng/creativiteit en volgzzaamheid

In alle gesprekken is aan de orde geweest of het voldoen aan (het individuele deel van) de resultaatafspraken betekent dat iemand juist meer zelfstandig moet zijn of juist meer volgzzaam. Vraagt het meer initiatief en meer creativiteit of vraagt het, zoals een leidinggevende aangeeft, 'dat je soms gewoon soldaat moet zijn'. Over het algemeen geven mensen aan dat ze het idee hebben meer volgzzaam te moeten zijn, omdat aantallen er veel meer toe doen. Velen hebben het idee dat argumenten er niet meer toe doen, omdat er te vaak als eerste naar de prestatieafspraken wordt gevraagd. Dit verschilt enigszins per functie, want een aantal medewerkers basispolitiezorg geeft aan dat ook op hun creativiteit een beroep wordt gedaan, veel meer dan voorheen. Dit vinden ze prettig en het stimuleert hen dat projecten steeds meer vanaf de basis kunnen worden opgestart.

'Zo komen bijvoorbeeld vanuit collega's ideeën om op fietsverlichting te controleren. Dan geef ik voor deze actie toestemming. Er verschijnen stukjes in de krant dat er gaat worden gecontroleerd en er worden flyers gedrukt. Een actieplan wordt geschreven door collega's. Een ander voorbeeld zijn acties tegen het fietsen door de binnenstad.'

PROCESEIGENAAR HANDHAVING

Vaak vinden ze het vervolgens weer jammer dat de creativiteit meer gericht lijkt op het voldoen aan de afspraken ('hoe halen we op een goede manier die cijfers?') dan dat het gericht is op het oplossen van problemen.

Waar mensen zich minder vrij in voelen, is om het eigen werk en de dagindeling te bepalen: het werk is systematisch en meer gestructureerd. Ook vinden ze het vervelend dat door de toenemende prestatiedruk minder kan worden gewaarschuwd. Ze hebben toch nog vaak het idee dat ze moeten schrijven om het schrijven, omdat ze juist ook daar op gestuurd worden. En als ze veel schrijven, horen ze ook nog wel eens dat ze niet alleen maar voor verkeer mogen schrijven, 'dus die vrijheid zijn we ook al kwijt'.

'Ik vind eigenlijk dat ze een beetje het gevoel uit de diender halen. Het is juist goed om een situatie aan te voelen en te kunnen beslissen dat een waarschuwing voldoende is. Ik heb alleen het idee dat dit gewoon helemaal niet meer mag, waarschuwen lijkt er niet meer bij.'

AGENT

Voorgaande wellicht tegenstrijdige conclusies bestaan derhalve naast elkaar: enerzijds voelen mensen zich meer gestimuleerd tot creativiteit om probleemgericht werken te sturen, acties voor te bereiden en mee te denken over het 'hoe en waarop'. Anderzijds voelen ze zich toenemend beknot in hun vrijheid van (dagelijks) handelen, aangezien zij van mening zijn dat er steeds meer, en in sommige korpsen bijna uitsluitend, wordt gelet op het halen van cijfers. Een aantal respondenten brengt beide conclusies, met een vleugje cynisme, met elkaar in verband:

'Natuurlijk mogen we creatief meedenken, maar dan wel gericht op manieren om de aantallen te halen en niet over manieren om écht aan veiligheid te werken. Je hoort ook om je heen dat de alcoholcontrole een "goudmijntje" is voor de bonnen, dat is toch raar?'

MEDEWERKER BASISPOLITIEZORG

6.3.5 Samenwerking en concurrentie

Uit het vorige hoofdstuk kwam naar voren dat de aandacht en invloed van de hogere echelons en van stafafdelingen (beleid en/of control) op het primaire proces in de organisatie groeit. Daarnaast, zo bleek in paragraaf 6.1, ontstaat er meer verbinding tussen de verschillende functionele onderdelen van dat primaire proces. Dat kwam mede door de benoemde proceseigenaren wier taak het is daarop te sturen door het belang van informatie-uitwisseling in te schatten en door de briefing anders in te richten.

Net zoals tussen districten concurrentie kan worden gestimuleerd, komt dit ook voor binnen een district of zelfs binnen een team. In een aantal korpsen betekent concurrentie binnen een district dat resultaatoverzichten per team of zelfs per individu zichtbaar worden opgehangen.⁹⁴ Onbedoeld krijgen deze lijsten de kwalificatie van een rankingsysteem. Immers: niemand wil 'onderaan staan'. Medewerkers geven aan dat individuele afspraken met betrekking tot bijvoorbeeld staandehoudingen inderdaad leiden tot een zekere mate van concurrentie, maar vrijwel direct wordt daarbij aangegeven dat dit kan worden aangemerkt als 'concurrentie

94 Wellicht ten overvloede, omdat het al is aangegeven: sommige ondernemingsraden dan wel onderdeelcommissies hebben hier-
toegen geoordeeld waarna de lijsten zijn verdwenen, maar dit geldt niet voor alle korpsen, districten of teams.

met een glimlach'. Het is er wel en soms worden zelfs wedstrijdjes gedaan over hoeveel bonnen je in een dienst of week kan schrijven, maar mensen hebben er niet echt last van.

'Ik moest er in het begin wel aan wennen hoor, want je hebt hiervoor nooit echt bijgehouden hoeveel je schreef. Je laat je dan een beetje opnaaien en ik merkte ook wel dat ik in de eerste maanden soms voor mijn gevoel net een stapje harder wilde doen dan mijn collega, zodat ik als eerste bij die overtreding was.'

HOOFDAGENT

Concurrentie 'met een glimlach' op de werkvloer lijkt er meer te zijn tussen de recherche en de uniformdienst bij het aanleveren van verdachten. Het is weliswaar een concurrentie die nog niet als echt lastig ervaren wordt, maar waar dienders onrustig van worden is dat de plaats van het misdrijf bij de toekenning van de parketnummers leidend is, en niet welk team dat misdrijf heeft opgelost. Het gaat erom dat mensen die bij één organisatie werken soms het gevoel hebben te moeten 'vechten om de streepjes' voor zichzelf of voor hun team. Wat rechercheurs merken is dat verdachten niet meer zo makkelijk 'over de schutting worden gegooid', omdat ook de basispolitiezorg haar aandeel dient te leveren in het aantal verdachten. En juist dit quotum blijkt lastig te halen voor de meeste korpsen en teams. Daardoor lijkt concurrentie tussen bedrijfsonderdelen duidelijker naar voren te komen.

'Het uitgangspunt is nog steeds dat "het uniform sleept" en dat de recherche het afwerkt. Oftewel, zij houden aan en wij nemen over. Maar er is meer contact over en weer, het wordt minder snel zomaar over de schutting gegooid. En verder zijn er ook flexteams die met name zijn gericht op veelvoorkomende criminaliteit en veelplegers, die hebben echt veel contact met de wijkagenten.'

RECHERCHECOÖRDINATOR

Er wordt anderzijds echter ook weer veel samengewerkt. Mensen helpen elkaar, bijvoorbeeld bij het schrijven. Niet alleen worden collega's geholpen die 'over een bepaalde drempel' moeten om een bon uit te schrijven, maar ook collega's die problemen hebben om aan hun resultaatverplichting te voldoen, worden ondersteund.

'Een keer had ik een verkeerscontrole georganiseerd, waar ik vanuit het portefeuille verkeer en iemand van het fietsproject bezig waren. Toevallig konden we toen twee fietsendieven pakken. Vandaar dat we geen tijd meer over hadden om verkeersbekeuringen te schrijven. Voor de grap vroeg ik aan de medewerker van het fietsproject of hij voor mij een keer bekeuringen wilde schrijven. Dat heeft hij gedaan – een stuk of tien!'

MEDEWERKER BASISPOLITIEZORG

6.4 Samenvatting

Over de gevolgen van de prestatieafspraken op houding en gedrag van de diender bestaat een gemêleerd beeld. Het lijkt erop dat er sprake is van een dalende motivatie bij een grote groep medewerkers. Dat geldt voor medewerkers in alle functies die in dit onderzoek zijn onderscheiden: wijkagenten, rechercheurs, noodhulp en basispolitiezorg. Veel medewerkers geven aan bij de politie te zijn gaan werken om mensen te helpen met hun problemen of om de mensen te helpen hun problemen zelf op te lossen. Deze groep kan niet zo goed leven met de prestatieafspraken en de quota die zij krijgen opgelegd. Benadrukt wordt dat dit vervolgens ook weer niet voor iedereen met een bepaalde functie geldt. Tegenover een groep medewerkers waarbij de motivatie daalt, zijn er ook medewerkers die gewoon graag en veel willen schrijven. Zij onderschrijven de prestatiegerichtheid en resultaatverantwoordelijkheid. Dat hoort bij modern management. Er op afgerekend worden vinden zij ook niet erg. Maar dat wil vervolgens weer niet zeggen dat zij de inhoud van de huidige prestatieafspraken onderschrijven.

Het algemene beeld is echter dat er sprake is van een daling van motivatie. Dat heeft te maken met een zekere mate van ambiguïteit die het werken met prestatieafspraken oproept. Mensen vragen zich in toenemende mate af of ze nog wel echt bezig zijn met het oplossen van problemen: 'doen we nog wel de goede dingen?' Dat wordt versterkt door de eerdere conclusie dat sturing op cijfers belangrijker is geworden en de conclusie dat het verhaal achter de cijfers onvoldoende op de werkvloer bekend is. En doordat op dit moment te weinig gezegd kan worden over de relatie tussen productie op output en daadwerkelijke verhoging van veiligheid en tevredenheid van de burger, vragen medewerkers zich soms hardop af waar het allemaal toe dient en waar het allemaal toe moet leiden.

De zichtbaarheid van de individuele prestatie maakt mensen soms nerveus. De druk en extra inspanning die is gericht op het halen van cijfers is vaak hoog. Bij een toenemend aantal leidinggevend en dienders leidt dit tot het neveneffect van strategisch gedrag: alleen scoren op makkelijke productie en alleen scoren op gedefinieerde producten. Dat leidt niet tot een gedrag dat is gericht op leren en innovatie. Onzekerheid ontstaat omdat niet echt meer duidelijk is wat nu precies een goede diender is. Aangegeven wordt dat men zich zorgen maakt over het ontstaan van een nieuw type diender: de 'bekeurder'. Het type diender dat hiermee wordt bedoeld kan het beste worden omschreven als de agent die bekeuren gaat zien als een hit and run-actie. Het zijn dienders die het bureau uitstormen om 'snel even wat mini's te schrijven' en dan weer verdwijnen naar het bureau om te gaan muteren. Dienders die de opgelegde cijfers (vaak makkelijk) halen en daarmee voldoen aan de normen van de prestatieafspraken, maar die verder vergeten dat de politie er toch ook voor andere zaken is dan scoren... niet in de laatste plaats voor hulpverlening. Zij weten precies wat in de prestatieafspraken staat en kijken niet verder dan hun neus lang is. Scoren staat bij hen voorop en zij ontfen hun arbeidsvreugde aan het voorbijstreven van collega's aangaande het aantal staandehoudingen. In het uiterste geval gaan zij indien nodig de concurrentie aan met collega's en creëren daarmee een soort van 'wij-zij'-cultuur. Als de druk op het halen van de prestatieafspraken toeneemt en dienders voornamelijk of zelfs uitsluitend zullen worden afgerekend op 'kille' cijfers, dan zal – zo vreest menig medewerker – dit type diender het gaan maken.

Conclusies en aanbevelingen

In het onderzoek heeft de volgende vraag centraal gestaan:

Wat zijn de effecten van prestatiesturing in het algemeen en de prestatieconvenanten in het bijzonder op de dagelijkse praktijk van interne sturing en uitvoering van het politiewerk?

In het laatste hoofdstuk worden, in de paragrafen 7.1 tot en met 7.4, conclusies geformuleerd ten aanzien van meningen over vorm en inhoud van prestatieafspraken op positieve opbrengsten van de gevolgen voor sturing en uitvoering, en de keerzijde hiervan. In paragraaf 7.5 worden deze conclusies op basis van literatuur vanuit verschillende invalshoeken verder verdiept en worden ze in positieve en negatieve effecten (risico's) geformuleerd. Deze paragraaf is bedoeld om discussie op te roepen. De conclusies en de verdieping in de eerste vijf paragrafen vormen de basis voor paragraaf 7.6, waar de aanbevelingen staan beschreven om positieve effecten vast te houden en de risico's te beheersen of te ondervangen.

De context van de invoering van prestatiesturing in het algemeen en de prestatieconvenanten in het bijzonder kenmerken zich door twee dominante ontwikkelingen: centralisering en professionalisering van de bedrijfsvoering. De prestatieconvenanten kunnen worden gezien als uiting van beide ontwikkelingen. Als uiting van een professioneler bedrijfsvoering leggen zij de nadruk op bedrijfsmatige waarden, zoals de aandacht voor meer sturing, meetbaarheid, aanspreekbaarheid, transparantie, en daarmee effectiviteit (in termen van output) en efficiëntie. Aan deze bedrijfsmatige waarden is sinds de jaren negentig door de politie zelf al invulling gegeven. Daarnaast kunnen de prestatieconvenanten worden gezien als een uiting van de tendens tot centralisering door de politieministers. In deze betekenis worden de convenanten gehanteerd als instrument om de regionale politieorganisaties meer dan voorheen centraal te sturen.

De vele ontwikkelingen die onder de noemer van professionalisering van de bedrijfsvoering vallen, en die thans in de korpsen veel impact hebben, maken het moeilijk de hier beschreven conclusies alleen en eenduidig toe

te schrijven aan de invoering van de prestatieconvenanten. Sommige van de hier beschreven gevolgen zijn niet altijd direct of uitsluitend causaal terug te voeren naar de invoering van de prestatieconvenanten. De beschreven gevolgen dienen derhalve meer gelezen te worden als plausibiliteitsuitspraken.

7.1 Meningen over vorm en inhoud van prestatieafspraken

Grondhouding ten opzichte van de prestatieafspraken: drie groepen

Uit het onderzoek blijkt dat de prestatieafspraken uit het Landelijk Kader in de politieorganisatie leven. Over de doorwerking bestaat geen twijfel: ze zijn doorgedrongen tot in de haarvaten van de organisatie. Op alle niveaus en functies van de organisatie, zowel de leidinggevendenden in de lijn, de staf als het niveau van de uitvoering, zijn echter verschillen vast te stellen in de opvattingen over de ontwikkelingen die in de politieorganisatie gaande zijn. Grofweg laten zich drie groepen onderscheiden.

Er is een groep politiemensen die geen problemen heeft met de toemende (en overheersende) gerichtheid op het werken met en het halen van de prestatiecontracten door een grote nadruk op 'bonnetjes schrijven' en 'afhandelen van verdachten OM'. Simpel gezegd gaat het om politiemensen die willen 'scoren' met bekeuringen en aanhoudingen.

Daarnaast is er een groep die de gerichtheid op meer resultaatgericht werken ondersteunt en vindt dat men, zoals dat in het bedrijfsleven het geval is, zich voor zijn werkzaamheden moet verantwoorden. Wel zet deze groep politiemensen kanttekeningen bij het werken met de prestatieafspraken in de huidige vorm: men is bang dat het gaat doorslaan en dat er te weinig aandacht kan worden besteed aan meer *outcome*-achtige effecten. Deze groep is beducht voor het (uitsluitend) moeten scoren.

In de derde plaats is er een groep die zich tegen iedere vorm van verantwoorden en daarmee transparantie van hun werkzaamheden afzet. Dit laatste type politiemensen zijn wij in ons onderzoek wel tegengekomen, maar deze categorie heeft niet de overhand.

Kanttekeningen bij de huidige vorm van prestatieconvenanten en centralisering

De respondenten menen dat, gezien de ontwikkelingen van de laatste jaren, het bestaan van de prestatieconvenanten een niet te vermijden gevolg was. Gebleken is echter dat veel respondenten vraagtekens plaatsen bij de

tendens tot centralisering zoals die thans in het Landelijk Kader is vormgegeven. Een zekere mate van centralisering, zeker waar het beheerszaken (randvoorwaarden of middelen voor beleid: ICT, wagenpark, financiën, enzovoort) betreft, wordt min of meer onderschreven. Echter, zo luidt de overalgedachte, een probleemgerichte aanpak van lokale veiligheid is niet gebaat met beleidsmatige centralisering van de aansturing van de politie.⁹⁵ Volgens menig respondent op alle hiërarchische niveaus zijn de in het LKNP verwoorde prestatieafspraken geen afdoende afspiegeling van hetgeen door politiemensen als probleemgerichte aanpak van lokale veiligheid wordt omschreven en van wat de politie daadwerkelijk doet. De vlag van de prestatieconvenanten dekt de lading van lokale veiligheidsproblemen niet. De prestatieafspraken, oftewel de afzonderlijk genoemde prestaties en normen, zijn niet uitputtend en niet wederzijds uitsluitend. Ook vinden zij dat de afspraken te zeer in termen van productie zijn gedefinieerd. Omdat de politie zelf al jaren bezig is met het bedrijfsmatiger werken en met een professionalisering van de bedrijfsvoering, vragen de respondenten zich wel af of de prestatieconvenanten wat dat betreft noodzakelijk waren. Aan de noodzakelijkheid wordt ook getwijfeld op basis van andere centraliseringstendensen die gaande zijn en waren (de PG-richtlijn op het gebied van opsporing en bijvoorbeeld op het taakveld verkeer). Prestatiegericht sturen zelf was een al eerder geïntroduceerd sturingsinstrument in de organisatie.

7.2 Gevolgen voor sturing

De prestatieafspraken, die vanuit het Landelijk Kader naar de politieregio's zijn doorvertaald in de regionale convenanten, hebben veel gevolgen gehad voor ontwikkelingen in sturing van de regionale korpsen (paragraaf 7.2.1 en 7.2.2).

⁹⁵ Hier wordt gesproken van een probleemgerichte aanpak van lokale veiligheid. Daarmee wordt bedoeld dat de regionale korpsen, en de districten en teams hierbinnen, deze aanpak hanteren onder gezag van zowel de lokale overheid als de lokale vertegenwoordigers van de parketten van het Openbaar Ministerie.

7.2.1 Gevolgen voor de wijze van sturen

In het onderzoek is op basis van de gehanteerde omschrijving van sturing systematisch gekeken naar de verschillende onderdelen (fasen) van het stuurproces en de relatie hiertussen: het stellen en communiceren van doeleinden, de gerichte beïnvloeding van de wijze waarop de uitvoering van het werk plaatsvindt, het vergaren van informatie over de uitvoering en resultaten ter controle (monitoren) en verantwoording en het bijstellen en verankeren (borgen/leren) van doelen en/of activiteiten. De in deze subparagraaf genoemde conclusies staan niet afzonderlijk van elkaar, maar zijn onderling nauw verweven.

Beleids- en beheerscyclus meer gestructureerd

Geconstateerd is dat de beleids- en beheerscyclus (oftewel PDCA-cyclus) systematischer is. Hij wordt nu volledig doorlopen of afgerond. Dat betekent dat veel meer dan voorheen aandacht ontstaat voor het stellen van afrekenbare, dus concrete, doelen en ook voor verantwoordingsprocessen. Het doorlopen en afronden van de beleids- en beheerscyclus gebeurt na invoering van de prestatieafspraken ook sneller. Dat wil zeggen dat het doorlopen van de cyclus kortcyclischer en frequenter is geworden. Dit heeft betrekking op alle hiërarchische niveaus. Het systematisch en korter doorlopen van de gehele sturingscyclus van doelen stellen, communiceren, sturen, monitoren, verantwoorden en eventueel bijsturen is steeds meer gemeengoed geworden in de korpsen.

Doorvertaling veelal op 'objectieve' criteria

Naar de mening van de respondenten op strategisch niveau was er geen onderhandelingsruimte bij het afsluiten van de regionale convenanten. De vrijblijvendheid die voorheen nog werd ervaren bij het uitwerken van het Beleidsplan Nederlandse Politie is verdwenen. Bij de doorvertaling van de afspraken uit het Landelijk Kader naar de regio's toe, met betrekking tot het aantal verdachten OM, de staandehoudingen en de veelplegers, is nauwelijks rekening gehouden met inhoudelijke ontwikkelingen en de problematiek van de korpsen. Ook districts- en teamchefs ervaren weinig onderhandelingsruimte bij het vaststellen van resultaatafspraken. De doorvertaling van het LKNP naar de korpsen vindt plaats op basis van korpsomvang en, in geringe mate, op basis van korpshistorie. Op een enkele uitzondering na is in de regionale convenanten nergens een afspraak ge-

maakt over de wijze waarop aan de verplichtingen dient te worden voldaan (het 'hoe'). Bij de verdere doorvertaling in het korps wordt de lijn gehanteerd van regio via district naar, op één korps na, team en in de meeste gevallen naar de individuele werknemer. Ook hier is de belangrijkste verdeelsleutel de omvang van de bedrijfsonderdelen, gemeten in fte's/bve's. In mindere mate wordt met de daadwerkelijke criminaliteitsontwikkeling c.q. het werkaanbod rekening gehouden.

Beleidsplannen meer richtinggevend

De prestatieafspraken uit het Landelijk Kader klinken door in de jaarplannen, districtsplannen, teamplannen en (in een aantal regio's) de individuele jaarplannen (Persoonlijk Activiteiten Plan; PAP). Geconstateerd kan worden dat in veel documenten nog wel ambitieuze doelstellingen in outcome-terminen worden genoemd, maar de nadruk in de documenten ligt meer dan voorheen op informatie in de vorm van een gekwantificeerde, en daarmee gespecificeerde, output. De jaar-, districts- en teamplannen zijn dunner en concreter, omdat ze meer cijfers bevatten. Hierdoor wordt op een meer gestructureerde manier duidelijk wat er van mensen wordt verwacht. De districts- en teamplannen in veel korpsen 'leven' derhalve meer dan voorheen. Dit is volgens de respondenten een direct gevolg van de prestatieconvenanten, aangezien veel concreter is benoemd wat er moet gaan gebeuren. Waar een jaarplan vroeger met name als een verantwoordingsdocument werd gezien, of gewoon terzijde werd geschoven, en waar de relatie tussen het jaarplan en het jaarverslag vaak zoek was, worden deze documenten nu steeds meer richtinggevend voor een te leveren output (het 'wat') en zijn ze meer op elkaar afgestemd. Echter, de precieze manier (het 'hoe') en de precieze activiteiten (het 'waarop') worden in de regionale en districtsplannen maar zelden aangegeven. Een meer concrete uitwerking volgt in de teamplannen.

Toegenomen belang van sturing

Medewerkers geven aan dat er in het algemeen op het halen van de prestatieafspraken op de werkvloer strakker wordt gestuurd. In alle korpsen is sinds de invoering van prestatiecontracten sprake van een toename in de frequentie en de nadruk waarmee politiemensen worden gestuurd. Er zijn echter verschillen tussen korpsen en tussen chefs in de mate waarin het gebeurt. Door deze strakkere sturing, de transparantie van prestaties, de verantwoording hierover en door de concrete cijfergerichtheid van de stu-

ring vinden medewerkers (net als leidinggevendenden) dat de vrijblijvendheid in de organisatie vermindert en dat de druk toeneemt. Niet alleen het stellen van doelen en het beïnvloeden van de uitvoering is toegenomen. De wijze van sturen lijkt ook een groter verantwoordingskarakter te krijgen. Ook in de verantwoordingsfase van het sturingsproces zijn de cijfers belangrijker geworden. Naarmate de prestatiedruk in de loop van een contractjaar of in de loop der jaren toeneemt, wordt dit verantwoordingskarakter sterker.

Het feit dat er prestatienormen voorhanden zijn helpt leidinggevendenden in de dagelijkse interactie met politieagenten. De mate van concreetheid (gekwantificeerd in cijfers) door meer outputgericht te werken wordt positief gewaardeerd. Hun zicht op het concreet te kwantificeren deel van het functioneren neemt toe, en 'afpraak is afspraak'. Dat betekent niet dat het op deze wijze sturen als makkelijk wordt ervaren. Elke leidinggevende (maar ook elke diender) beseft dat men vaak te kampen heeft met niet te beïnvloeden factoren en dat er een verhaal achter de cijfers zit.

Door de komst van de prestatiecontracten heeft de informatie- en vergadercultuur een nieuwe impuls gekregen: er worden meer formele en informele stuurmomenten gecreëerd en er worden nieuwe communicatiestructuren ingevoerd.

Middel wordt doel

Sturen op output, en ook op *outcome*, gebeurt op vele formele en informele sturingsmomenten. Op alle hiërarchische niveaus wordt gepoogd bij de sturing van de uitvoering de prestatieafspraken een zinvolle – omschreven als een probleemgerichte of op *outcome* gerichte – invulling te geven. Echter, de boodschap dat de prestatieafspraken een middel zijn en geen doel bereikt de diender op de werkvloer te weinig. De bredere context van de prestatieconvenanten is weliswaar op het niveau van de korpsleidingen, en in de meeste gevallen ook de districtsleidingen, bekend, maar uiteindelijk blijft de boodschap van de cijfers het meeste hangen. In de verticale-lijncommunicatie van korpsleiding naar de basis wordt steeds minder toegeleend over de bredere context. Op alle hiërarchische niveaus van de organisatie, ook binnen de regio's, dreigt sturing op prestatieafspraken in veel gevallen en in toenemende mate tot gevolg te hebben dat de prestatieafspraken niet naar de geest, maar naar de letter worden nageleefd. De stu-

ring op output, de in cijfers weergegeven prestaties, is dermate strak, dat de aandacht voor de *outcome* dreigt te verdwijnen. De verwachting is dat deze doelverschuiving zich in de toekomst, bij stijgende normen van te halen prestaties, meer zal voordoen.

7.2.2 Zinnvolle invulling: op zoek naar een balans tussen *outcome* en output

Bij de voorgaande conclusie – dat de wijze van sturen meer wordt bepaald door outputcijfers – dient echter een kanttekening te worden geplaatst. Tijdens alle fasen uit het sturingsproces enook tijdens uitvoeringsprocessen, zoals zal worden aangegeven in paragraaf 7.3, wordt wel degelijk gezocht naar een balans tussen enerzijds aandacht voor *outcome*, oftewel voor een probleemgerichte invulling van het politiewerk (op lokaal niveau), en anderzijds aandacht voor output, oftewel centraal gestuurd politiewerk dat in cijfers wordt uitgedrukt.

Geen cijferdiscussie, maar differentiatie en zinnvolle invulling

Door de hele organisatie heen is het besef aanwezig dat de uit het Landelijk Kader voortkomende regionale convenanten invulling moeten krijgen door een gerichtheid op lokale problematiek. De betrokkenheid van leidinggevend en dienders bij deze dubbele opdracht, centraal en lokaal, is groot. Echter, de korpsen zelf worden op basis van de informatie uit de fase van monitoring en verantwoording van de geleverde prestaties, voornamelijk op cijfermatige output afgerekend en nauwelijks op de kwaliteit van de probleemgerichte en lokale invulling.

De verwachting van de respondenten is dat de aandacht voor de noodzakelijke differentiatie naar de daadwerkelijke lokale situatie en de functie die iemand bekleedt in de toekomst, ook als de normen van te halen prestaties stijgen, zal toenemen. Als de ervaring met het werken op basis van prestatieconvenanten toeneemt, zo luidt de veronderstelling van de respondenten hoopgevend, zal het mogelijk worden meer differentiatie aan te brengen en zal een meer zinnvolle invulling mogelijk worden. Het aanbrengen van differentiatie is namelijk niet alleen afhankelijk van de hardheid van de norm. Deze is ook afhankelijk van de wijze van sturen van de directe chef (zie toegenomen aandacht voor verantwoorden) en de functie die wordt bekleed (zie effecten op de uitvoering). Samen met de conclusie uit de vorige subparagraaf, dat de doelverschuiving naar output zich zal

voortzetten bij stijging van de normen, zou dat betekenen: sturing op een gedifferentieerde output. Echter, tegelijkertijd is op alle hiërarchische niveaus het besef aanwezig dat er steeds meer inspanningen zullen moeten worden verricht om aan de normen te kunnen voldoen.

Ondanks de wens ook aandacht te besteden aan een zinvolle invulling en de zojuist uitgesproken verwachting dat er meer aandacht zal kunnen worden besteed aan 'het verhaal achter de cijfers', is duidelijk dat korpsleidingen, wat er ook gebeurt, willen dat uiteindelijk de cijfers worden gehaald. De communicatie over de prestatieconvenanten wordt ook aan de top van de organisatie door cijfers bepaald. Als gevolg hiervan komt hetzelfde beeld naar voren op het niveau van de districtschefs, de teamchefs en de operationele chefs in de uitvoering: zij beseffen dat politiewerk meer omvat dan in cijfers kan worden uitgedrukt, maar de cijfers moeten wel worden gehaald. Overal wil men uit de cijferdiscussie blijven en wordt aandacht gevraagd voor een zinvolle invulling. Dat betekent aandacht besteden aan het hele politiewerk.

Belemmeringen voor een zinvolle invulling

In de praktijk zijn er knelpunten die het ideaal om te komen tot een zinvolle, lokale en probleemgerichte invulling van de prestatieconvenanten belemmeren. In de eerste plaats geven respondenten op alle sturingsniveaus aan dat de prestatieafspraken over staandehoudingen, verdachten OM en veelplegers, zoals die nu in kwantitatieve vorm zijn gegeven, niet (altijd) het passende middel zijn om (lokale) criminaliteits- en leefbaarheidsproblemen aan te pakken. In de tweede plaats zijn twee variabelen niet of nauwelijks te beïnvloeden: het werkaanbod en de hoogte van de cijfers. Het werkaanbod wordt bepaald door maatschappelijke ontwikkelingen. Ook de hoogte van de cijfers is nauwelijks te beïnvloeden. Deze moeten worden gehaald. In de derde plaats is de ruimte om budgetten en capaciteit te beïnvloeden beperkt: deze liggen vast in gemaakte afspraken over bve's en ste's. In de vierde plaats is de politie, gezien de historie van de laatste decennia, met betrekking tot organisatiestructuur, cultuur, leiderschapstijl en bedrijfsvoering eigenlijk niet ingericht op centrale aansturing op basis van prestatieafspraken.

Verantwoordelijkheid voor zinvolle invulling laag in de organisatie

Gesteld is dat iedereen in het lijnmanagement beseft dat politiewerk meer

omvat dan in cijfers kan worden uitgedrukt, maar ook dat de meeste chefs uiteindelijk willen dat de cijfers worden gehaald. Op het (wijk)teamniveau komen de wens tot probleemgericht werken aan lokale problematiek en de eis van het halen van prestaties samen. Enerzijds zijn er operationele en teamchefs die menen dat gerichtheid op de kwantitatieve gegevens door de hogere echelons op zich juist is. Zij menen dat de afweging voor een op lokale problemen gerichte invulling op het hiërarchisch niveau moet worden gemaakt. Andere chefs zijn het hier niet mee eens en verwachten van de hogere echelons meer aandacht voor lokale problemen. Hetzelfde geldt voor de operationele chefs in de dagelijkse leiding. De daadwerkelijke sturing en verantwoording over het lokale politiewerk vindt op dit operationele niveau plaats: daar worden de bonnen geschreven en worden de veelplegers en andere OM-verdachten opgespoord en aangehouden. Sturen, maar vooral de fase van verantwoorden en aanspreken, op cijfers krijgt de meeste impact op dat niveau. Het achteraf aanspreken van dienders vindt namelijk niet alleen plaats wanneer te weinig wordt geschreven, maar veelal ook wanneer te veel of eenzijdig wordt geschreven. Dienders moeten zich in veel gevallen ook verantwoorden over het soort output waarop wordt gescoord. De zorg voor een zinvolle invulling van de prestatiecontracten vindt uiteindelijk laag in de organisatie plaats.

7.3 Gevolgen voor de uitvoering

Ook voor de uitvoering van de werkzaamheden op de werkvloer heeft de invoering van de prestatieafspraken gevolgen: een toegenomen productie, de haalbaarheid van de afspraken, aard en omvang van werkzaamheden, vrijblijvendheid, beleidsvrijheid en loyaliteit en motivatie.

Toegenomen productie

In het Landelijk Kader worden meerdere concrete afspraken vastgelegd. In dit onderzoek is met name gekeken naar de gevolgen van de volgende drie thema's: verdachten waarvan een proces-verbaal wordt aangeboden aan het OM (rechtbankzaken), inspanningen op het terrein van veelplegers, waarbij de nadruk lag op het opstellen van overzichten van verdachten van (jeugdige) veelplegers en op de afspraken over doorlooptijden van de processen-verbaal van door (jeugdige) veelplegers gepleegde misdrijven, en uit staandehoudingen voortgekomen boetes en transacties. Een van de

meest 'tastbare' effecten van het werken met prestatieconvenanten is dat er meer wordt geproduceerd in termen van staandehoudingen en aanhoudingen.

Haalbaarheid geen gegeven

De quota voor staandehoudingen zijn haalbaar, maar wel met extra inspanningen (zie hierna: werkverdichting). Het halen van de quota voor aanhoudingen is veel problematischer. Haalbaarheid van de opgelegde quota is ook geen absoluut gegeven, maar is afhankelijk van een combinatie van de volgende factoren. In de eerste plaats is de haalbaarheid afhankelijk van de hoogte en stijging van de prestatienormen door de jaren heen, in verhouding tot de beschikbare capaciteit en het werkaanbod. De verwachting die velen uitspreken is dat, wanneer de te halen prestaties in de toekomst zullen stijgen, de haalbaarheid van de opgelegde quota afneemt omdat de burger zijn gedrag aanpast en omdat de verdachten vastzitten. In de tweede plaats zijn de volgende factoren op individueel niveau van belang: de eerder opgedane ervaring met 'bonnen moeten schrijven' en 'verdachten moeten aanhouden', de individuele professionele houding van de diender en het concrete takenpakket van de medewerker (de functie die iemand bekleedt).

Meer, complexe en soms minder aangename werkzaamheden

Politiewerk is de laatste jaren, mede door de prestatieafspraken, drukker – er is sprake van een werkverdichting – , complexer en soms onaangener geworden. De werkverdichting speelt op alle hiërarchische niveaus en in alle functies: er zijn gewoon meer complexe werkzaamheden te doen. Die hebben betrekking op het gerichter en vaker schrijven en staandehouden, vaker zelf plannen maken om quota te halen, vaker meedoen met extra controles om de quota te halen, meer administratief afhandelen, meer produceren van parketnummers en meer aandacht vestigen op veelplegers.⁹⁸ De doorwerking van de prestatieconvenanten heeft, naast meer productie en werkverdichting, andere gevolgen voor de diender die van invloed zijn op de motivatie. Zo maken de prestatieconvenanten, in combi-

98 In hoofdstuk 6 wordt deze conclusie verdiept en gedifferentieerd. Ook wordt daar een onderscheid gemaakt naar vier functies: de basispolitiezorg, de noodhulp, de wijkagent en de rechercheur.

natie met informatiegestuurde politie (IGP), de opdrachten voor sommige medewerkers nieuw en voor anderen complexer. De wijkagent die nu gericht moet schrijven is een goed voorbeeld. Ook wordt het werk soms onaangener: dienders komen vaker in vervelende bekeuringssituaties terecht en/of moeten bij overtredingen of situaties die lange tijd geen aandacht hebben gehad opeens weer handhaven.

Nog steeds een zekere mate van beleidsvrijheid

Gesteld is dat de vrijblijvendheid in het sturingsproces verminderd is. Dienders geven aan dat er nog steeds een zekere mate van beleidsvrijheid – de autonomie van de diender om tijdens het werk op straat keuzes te maken – blijft bestaan. Ook dienders weten dat de legitimiteit van de politie samenhangt met de mogelijkheid om goede keuzes te maken: keuzes waaruit blijkt dat een combinatie gemaakt is tussen resultaten in de zin van de centraal gedefinieerde prestatieafspraken en de lokale veiligheidssituatie. Dienders maken zich zorgen over de vraag of dat wel mogelijk zal blijven.

Toememend beroep op loyaliteit en tanende motivatie

Zoals al gesteld: de uitwerking van prestatieconvenanten dringt door tot de haarvaten van de organisatie. Medewerkers blijken bereid om (soms met frisse tegenzin) letterlijk een stapje extra te doen. Ze zijn loyaal. De werkverdichting leidt er echter toe dat men soms dingen laat liggen, terwijl men wel de goede (de grote of de in de eigen wijk actief zijnde) boeven wil vangen of meer preventief wil werken. Steeds meer wordt een beroep gedaan op de loyaliteit van de medewerkers en de organisatie drijft steeds vaker op de loyaliteit van de medewerkers. Er zijn binnen de korpsen al tekenen te vinden dat de motivatie begint af te nemen.

7.4 Prestatieafspraken als katalysator voor professionalisering

Mede door de komst van de prestatieafspraken heeft een kwaliteitsimpuls plaatsgevonden, met name op het gebied van capaciteits- en informatie-management. Dat heeft zijn uitwerking op operationele processen.

Professionalisering van operationele processen

Er is meer aandacht voor de kwaliteit van de operationele processen. Een

goed voorbeeld is het rechteproces. Door de afspraken op het gebied van opsporing stijgt de aandacht voor de kwaliteit van de dossiers en is er aandacht voor doorlooptijden. In sommige korpsen wordt het rechteproces opgedeeld in incidentgerichte en probleemgerichte opsporing. De druk van de prestatieafspraken leidt door de hele organisatie tot meer verbinding en samenwerking tussen verschillende bedrijfsonderdelen en hoofdprocessen. De aandacht voor veelplegers is hiervan een goed voorbeeld: op operationeel niveau wordt hierover door alle medewerkers met verschillende functies informatie uitgewisseld en zoekt men elkaar daadwerkelijk op.

Toegenomen belang en verbetering van capaciteitsmanagement

De druk op prestaties stimuleert dat in toenemende mate over de meest effectieve en efficiënte manier van omgang met de beschikbare capaciteit wordt nagedacht. Dat speelt op alle niveaus. Op strategisch niveau wordt meer nagedacht over de sterkte- en formatieverdeling tussen districten en teams. Op lagere hiërarchische niveaus wordt meer expliciet aandacht geschonken aan de daadwerkelijke personeelsinzet binnen de vastgelegde sterkte- en formatieverdeling. De bewustwording van de inzet van capaciteit mag niet ten koste gaan van het halen van de prestatieafspraken. Sterker, zoals zal blijken, de capaciteit wordt juist meer ingezet om de prestaties te halen. Zo wordt bijvoorbeeld, mede ook door de aandacht voor de kerntakendiscussie, toenemend kritisch gekeken naar de capaciteit die benodigd is voor samenwerkingsverbanden op lokaal niveau. Op operationeel niveau wordt nu nauwkeuriger gekeken naar de behoefte aan politie-inzet op bepaalde tijdstippen, bepaalde momenten en naar bepaalde daders. De inzet wordt erop afgestemd.

Toegenomen belang en verbetering van informatiemanagement

De rol van informatie, informatiemanagement, informatiesystemen en de stafafdelingen die zorg dragen voor het genereren, opslaan en ontsluiten van informatie wordt belangrijker. Door de prestatieafspraken neemt het belang van juiste, volledige en betrouwbare informatie toe. Investeringsplannen verschillen vooralsnog tussen korpsen, maar overal is het besef doorgedrongen dat sturen op resultaat valt of staat met een professionele informatiehuishouding. Op alle niveaus van de organisatie en bij alle fasen van het sturingsproces komt er meer en betere informatie beschikbaar. Met het toegenomen belang van informatie is ook de rol van de informa-

tieorganisatie, waaronder ook beleids- en controllerafdelingen vallen, sterker geworden. Informatiemedewerkers, analisten en controllers hebben niet alleen een belangrijke rol bij het doorvertalen en communiceren van de resultaatafspraken, maar vooral ook bij het monitoren en bij de voorbereiding van de briefings en managementoverleggen. De staf wordt, meer dan voorheen het geval was, belangrijker voor de lijn. Ook wordt er meer informatie uitgewisseld tussen onderdelen van de organisatie, zowel tussen de hiërarchische niveaus als daarbinnen. Nog steeds wordt er krachtig geïnvesteerd in zowel informatiesystemen (basisprocessensystemen), als in zogenoemde dashboardsystemen waarin de voortgang op de prestatie-indicatoren staat weergegeven.

De kritische kanttekeningen die bij de aandacht voor informatie worden geplaatst, betreffen vooral het achterlopen van de systemen (Tobias, Compas) waardoor medewerkers 'schaduwboekhoudingen' gaan bijhouden, het gegeven dat cijfers uit de operatiën geaggregeerd voorkomen in de verantwoordingsdocumenten en het gebrek aan registratiediscipline bij medewerkers.

7.5 Discussie: positieve opbrengsten en de keerzijde

Enkele empirische conclusies uit paragraaf 7.1 tot en met 7.4 zullen nu op basis van verschillende inzichten en invalshoeken uit de literatuur nader verdiept en geduid worden. Daarbij worden de belangrijkste positieve opbrengsten, alsmede de (potentiële) risico's van prestatiesturing en prestatieconvenanten, benoemd. Zoals zal blijken, verkeren de positieve opbrengsten en de (potentiële) risico's van de prestatiesturing op basis van prestatieconvenanten (nog) in een redelijk evenwicht.

7.5.1 Positieve opbrengsten

Over meer sturing

Over sturingsperikelen in de politieorganisatie is veel literatuur verschenen.⁹⁷ Het belangrijkste probleem rondom sturing heeft bij de politie al-

97 Zie o.a. Van Maanen (1983), Van der Torre (1999), Braun (1999), Terpstra (2002).

tijd bestaan uit de beperkte effecten die sturing op het werk in uitvoering heeft gehad. Of zoals oud-hoofdcommissaris Hessing van het Rotterdamse korps ooit heel stellig formuleerde: 'Iedere uitkomst tussen wat men aan de top van de organisatie wil en wat aan de basis gebeurt, berust op louter toeval.' Nu, na twee jaar ervaringen met prestatieafspraken bij de politie is dat toeval, in termen van sturing, aanzienlijk teruggedrongen. Al is het alleen maar omdat 'wat men aan de top wil' veel meer dan voorheen in concreet meetbare resultaten is verwoord. Sturing bereikt de basis van de organisatie.

In de literatuur over prestatiesturing wordt verondersteld dat de autonomie van 'publieke dienstverleners' door prestatiesturing weliswaar niet verdwijnt, maar wel sterk wordt gereguleerd.⁹⁸ Prestatiesturing beoogt het zorgdragen voor het minimaliseren van gedragingen die (het management van) de organisatie niet wil.⁹⁹ Prestatiesturing is daarmee een *management control system*. En inderdaad: sturing van politiewerk wordt door prestatiesturing beter mogelijk en de vrijblijvendheid van de werkvloer neemt (verder) af. De autonome ruimte voor het maken van eigen keuzes in het werk is weliswaar niet verdwenen, maar vastgesteld is dat mede door het zichtbaar worden van prestaties de vrijblijvendheid wel aanzienlijk is verkleind. Het gedrag van leidinggevers en dienders wordt meer en meer gereguleerd. Prestatieconvenanten, maar ook IGP en capaciteitsmanagement spelen hierbij een belangrijke rol. Daarmee is de door Braun genoemde 'aannemelijke kans dat het gebrek aan sturing in de politieorganisatie toeneemt' stukken minder pregnant.¹⁰⁰ Het door Stol e.a. genoemde aanwezige sturingspotentieel krijgt invulling.¹⁰¹

Een focus op prestatiesturing (output) die het hiaat tussen sturing en autonomie meer opvult, was volgens veel interne respondenten noodzakelijk. Dat de werkvloer zich thans meer bewust is van cijfers ook. Met deze hersteloperatie in de interne organisatie heeft ook de doorwerking van

98 Hoggott (1998).

99 Merchant & Van der Stede (2003).

100 Braun (1999, p.61).

101 Stol e.a. (2004).

landelijke prioriteiten een ander karakter gekregen. Waar de beleids- en beheerscyclus van het Beleidsplan Nederlandse Politie nog een overwegend ritueel karakter had,¹⁰² hebben de landelijke prestatieafspraken, zowel in woorden als daden, hun doorwerking gevonden naar de werkvloer.

Over het 'strakker' worden van de hiërarchische en laterale interne relaties

In het tweede hoofdstuk is de politieorganisatie gekarakteriseerd als een *loosely coupled system* waarin de onderlinge verbanden zwak zijn. Dit geldt zowel voor de verticale (hiërarchische systemen) als de laterale of horizontale relaties (functionele systemen). Deze zwakke verbanden komen tot uiting in de grote mate van autonomie laag in de organisatie, in de beperkte coördinatie tussen de verschillende functionele onderdelen (gebiedswerk, noodhulp, recherche) en tussen staf en lijn.¹⁰³

De resultaatafspraken leiden ertoe dat de politieorganisatie tighter van karakter is geworden. De strakker wordende relaties zijn door de gehele organisatie zichtbaar. Tussen de hiërarchische niveaus is het nieuwe adagium 'afpraak is afspraak' en wordt er veel ondernomen om het nakomen van afspraken ook te controleren. Wanneer niet is voldaan aan de afspraken, dan worden de redenen die hiervoor worden genoemd minder gemakkelijk geaccepteerd. Ook in laterale zin is de coördinatie sterk verbeterd. Werkopdrachten, proceseigenaren en informatiecoördinatoren dragen aan deze coördinatie bij. Het belang van de stafafdelingen (beleid, control, informatieorganisatie) voor de lijn is toegenomen. Het gevolg van deze ontwikkelingen is dat men tussen de verschillende onderdelen van de organisatie meer zicht heeft op het werk van elkaar. Overigens wordt hierbij opgemerkt dat deze verandering niet uitsluitend kan worden toegeschreven aan de prestatieafspraken, maar samenhangt met andere interne en externe factoren (zie ook hoofdstuk 2).

Over transparantie en 'accountability'

Een van de voornaamste rechtvaardigingen voor het gebruik van managementmethoden als prestatiebesturing is de noodzaak van *accountability* (aan-

102 In 't Veld e.a. (2001).

103 Zie Zoomer e.a. (2002), Terpstra (2002) en De Poot e.a. (2004).

sprekbaarheid en verantwoording).¹⁰⁴ Dat geldt intern, vanuit de lagere echelons naar de hogere, en extern, van de regionale politiekorpsen naar het gezag (burgemeester en officieren van justitie) en naar de beheerders (politieministers en korpsbeheerders). Prestatiesturing draagt niet alleen bij aan meer sturing op productie, maar is tevens, zo lijkt, een elegante manier om verantwoording vorm te geven en daarmee meer transparantie te bereiken. Waarbij verantwoording en transparantie in sterke mate beperkt blijven tot wat er gemeten wordt. De informatie over de taakuitvoering is (in meer of mindere mate) geobjectiveerd en gekwantificeerd en daarmee transparanter: meetbaar en communiceerbaar.¹⁰⁵ Dat hiermee op operationeel niveau het belang van cijfers doordringt, kan getypeerd worden als winst.

Leidinggevend en bij de politie hebben de veronderstelde elegantie van prestatiesturing als manier van verantwoording goed begrepen en op alle organisatieniveaus is het thans dan ook gebruikelijk een meer *accountable* houding aan te nemen. Dit betekent dat men aanspreekbaar is op de afspraken die zijn gemaakt. Het feit dat afspraken in de sfeer van output liggen en (tot op zekere hoogte) te beïnvloeden zijn, maakt dat *accountability* mogelijk is.

Het feit dat sturing meer aankomt, dat de verschillende onderdelen van de organisatie zowel hiërarchisch als lateraal meer op elkaar betrokken zijn en dat mensen door een verhoogde transparantie meer worden aangesproken, is een positieve opbrengst van de komst van de prestatiecontracten, want dit is altijd een relatief beladen activiteit geweest in de politieorganisatie. In de volgende subparagraaf wordt echter duidelijk dat deze 'winst' ook zijn schaduwkanten heeft.

7.5.2 Keerzijde en neveneffecten

Neveneffecten niet op grote schaal, maar wel degelijk aanwezig
Gedurende de beschrijvingen in de empirische hoofdstukken zijn er meerdere neveneffecten (ook wel perverse effecten genoemd) van de in-

¹⁰⁴ Hood (1991).

¹⁰⁵ De Bruijn (2002a, 2002b).

voering van de prestatieafspraken aan de orde gekomen. Zo zijn bijvoorbeeld genoemd: de wijkagent die niet in de eigen wijk durft te bekeuren in verband met zijn informatiepositie, het stapelen van bekeuringen per staandehouding, het splitsen van dossiers zodat er meer verdachten uit komen, minder preventie omdat dat niet scoort, alle vormen van systeemvervuiling en bewust anders muteren om aan cijfers te komen, jagen op bonnen, concurrentie tussen medewerkers of teams, uitlokken van extra productie door het toepassen van rankingsystemen, enzovoort. Overigens komen neveneffecten niet alleen op het niveau van de werkvloer voor. Op beleidsniveau worden, in het kader van de stuurcyclus in de bijstufingsfase, niet alleen plannen of activiteiten bijgesteld (een vorm van leren), ook worden definities van delicten bewust aangepast zodat ze beter bij de 'definitie' van het aantal te halen OM-verdachten passen. Het risico bestaat dat bij een verhoging van de prestatienormen deze neveneffecten zullen toenemen.

Meer sturing en meer productie op de goede dingen?

Geconcludeerd is dat er sprake is van een doelverschuiving. De feitelijke sturing en het werk op straat is teveel op het realiseren van een cijfermatig gedefinieerde output gericht. Hiermee dreigt het politiewerk los te raken van de problemen op straat en lijkt een zinvolle invulling van de prestatieafspraken nauwelijks mogelijk. Kortom, de sturingscyclus doet het goed (de uitvoering wordt beïnvloed en wordt geleerd door feedback), maar is te weinig gericht op de goede dingen. De sturingscyclus werkt beperkt, want deze is te veel op cijfers gericht. Dit is een risico om rekening mee te houden, want het zijn toch de problemen op straat die het referentiepunt voor het handelen van de politie zouden moeten zijn. De door In 't Veld e.a. in 2001 geconstateerde beleidsarme invulling van de beleids- en beheerscyclus van de politie wordt door de prestatieafspraken niet echt 'beleidsrijker', wel 'cijferrijker'.¹⁰⁸

Vanuit een meer abstracte invalshoek komt de gerichtheid op output steeds meer ter discussie te staan. De huidige outputgerichtheid leidt namelijk tot een tendens die door Garland *redefining succes* wordt genoemd.

108 In 't Veld e.a. (2001).

'Increasingly these organizations seek to be evaluated by reference to internal goals, over which they have near total control, rather than by reference to social goals such as reducing crime rates, catching criminals, or reforming inmates, which involve too many contingencies and uncertainties. The new performance indicators are designed to measure "output" rather than "outcomes", what the organization does, rather than what, if anything, it achieves.'¹⁰⁷

Ook in Nederland is deze tendens zichtbaar. Wie medio 2005 het jaarverslag van de Nederlandse politie openslaat, leest dat de politie het goed doet omdat er meer boetes worden uitgeschreven, het aantal aangehouden verdachten stijgt, het ziekteverzuim daalt, enzovoort.¹⁰⁸

Waar in de jaren negentig vooral de maatschappelijke effectiviteit (*outcome*) dominant was, heeft deze de afgelopen jaren plaatsgemaakt voor productie van output als dominante maatstaf. Met betrekking tot de staandehoudingen geven de respondenten aan dat deze vooral worden gehaald op het taakveld verkeer. Dat is ook het terrein waar voor veel burgers de politie zichtbaar wordt. Deze eenzijdige invulling van de staandehoudingen, als onderdeel van de prestatieafspraken, op het taakveld verkeer doet de vraag rijzen of aan de kwaliteit van de probleemgerichte aanpak van veiligheid goed wordt gedaan. Dat geldt voor het meer aanhouden van veelplegers niet. Maar wel weer voor de mogelijkheden voor proactie of preventie. Op het moment dat zelfs (operationeel) leidinggevend vertellen over hun dilemma dat er minder verdachten 'binnenkomen' voor het te behalen quantum als zij winkeliers gaan adviseren over preventieve maatregelen ter voorkoming van diefstal, moeten de alarmbellen gaan rinkelen. Bij de recherche zien we een verhoogde aandacht voor de 'korte-klapzaken'.

Eenzijds is dit een ontwikkeling die logisch volgt op de ambities die in de achterliggende jaren zijn geuit, want er dient een balans te zijn tussen de doelen die worden gesteld en de mogelijkheden die een organisatie heeft om deze te beïnvloeden.¹⁰⁹ Deze balans is in de jaren negentig zoek-

¹⁰⁷ Garfand (2001: 119-120).

¹⁰⁸ Ministeries van BZK en Justitie (2005).

¹⁰⁹ Landman (2005a).

geraakt. Anderzijds zorgt het herdefiniëringproces voor een gevaarlijk risico dat eruit bestaat dat de maatschappelijke effectiviteit, en dus legitimiteit,¹¹⁰ van de politie blijvend naar de achtergrond verschuift. Er ontstaat een gebied waarin het succes in termen van output dominant wordt ten opzichte van de maatschappelijke effectiviteit.¹¹¹ Dit betekent dat de werkelijkheid van sociaal veiligheidsbeleid wordt versimpeld en een veiliger samenleving raakt hiermee eerder verder weg dan dat zij dichterbij komt. Hiermee belanden we volgens Stone in een *policy paradox*, omdat we de ambiguïteit van sociaal veiligheidsbeleid te lijf gaan met cijfers.

'For all the trouble caused by vague goals, imprecise definitions of problems, and unruly policy instruments, we would be fools to trade them in for a calculator.'¹¹²

Het werken met cijfers lijkt erg rationeel, maar de cijfers doen geen recht aan de werkelijkheid.

Er dreigt een tunnelvisie

Ongeacht waarover de inhoudelijke sturing vooraf ging richten mensen zich uiteindelijk (toch) op de aspecten waarover zij verantwoording moeten afleggen. 'What gets measured, gets done!' Als de druk bij de verantwoording ligt op het aantal verdachten en niet op het soort verdachten, is het nadrukkelijke oplossen van meer 'korte-klapzaken' begrijpelijk. Op basis van dit onderzoek zien we een reëel risico ontstaan doordat chefs een tunnelvisie dreigen te krijgen: het feit dat zij op output worden afgerekend, maakt dat zij zich zelf op de gekwantificeerde doelstellingen richten en de ongekwantificeerde doelstellingen minder (kunnen) nakomen of zelfs negeren.¹¹³ Dat vertaakt zich door naar de werkvloer. De dagelijkse sturing is toenemend gericht op het realiseren van voldoende output als

110 De, ondanks de hogere productie van staandhoudingen en aanhoudingen, uit onderrook blijvende 'stijgende ontevredenheid van de burger' (ministerie van BZK, 2005), steekt dit vermoeden.

111 Zoals De Bruijn (2002b, p. 146) stelt: 'Een goede prestatie vanuit professioneel perspectief is een slechte prestatie in het systeem van prestatiesturing.'

112 Stone (1997, p. xii), zie ook p. 163-188.

113 Smith (1995), De Bruijn (2001).

gevolg waarvan (en dat erkennen velen) een aanzienlijk deel van het politiewerk buiten beschouwing blijft. Dienders moeten zich geleidelijk aan richten, en ze doen dit ook, op het halen van de prestatie maatstaven. Immers, hierop worden zij vooraf expliciet gestuurd en in ieder geval worden zij hierop achteraf afgerekend. Vandaar dat ze minder oog (dreigen te) hebben voor de andere onderdelen van hun takenpakket, waarvoor zij zich niet of te weinig moeten verantwoorden: een *misalignment of incentives*. Daarnaast maakt in veel gevallen de toenemende werkdruk, zoals die door velen wordt gevoeld, dat zaken gewoonweg (moeten) blijven liggen. Of zoals een rechercheur het verwoorde: 'Ik maak me niet ongerust over wat we hebben gedaan, maar over wat we niet hebben kunnen doen.'

Van leiding geven naar management

Op een hoger abstractieniveau kan worden geconstateerd dat deze tunnelvisie eigen is aan het geleidelijke domineren van management in de politieorganisatie. Uit ervaringen in vooral de Verenigde Staten en Canada blijkt dat een grote nadruk op output gepaard gaat met een verschuiving van leiderschap naar management.

'One of the shortcomings of NPM [New Public Management, auteurs] has been its relatively narrow – and bureaucratic – model of performance measurement and its similarly narrow implicit model of the management of performance. Put crudely, NPM has placed primary emphasis on the "management" rather than the "leadership" elements of the police officer's role.'¹¹⁴

Managers concentreren zich op beheersen en onderhouden, vertrouwen op controle door middel van systemen en structuren. Leiders concentreren zich op innovatie en ontwikkeling, richten zich op mensen die zij inspireren tot vertrouwen en hebben de neiging de goede dingen te doen.¹¹⁵

Bij de politie in Nederland is sprake van een tendens: leiders worden managers. Deze managers bevinden zich met name op strategisch en tac-

¹¹⁴ Long (2003, p. 638-639), zie ook Chan (1997).

¹¹⁵ Starren (1997, p. 31).

tisch niveau, maar ook op operationeel niveau is er een verschuiving gaande van leiderschap naar management. Ze richten zich meer op controle, spreken voornamelijk (of zelfs uitsluitend) aan op output (systeem), zijn vooral bezig met de dingen goed te doen (waarover zij expliciet verantwoording moeten afleggen) en zijn minder gericht op de goede dingen willen (laten) doen (en dat zijn vaak de ongekwantificeerde c.q. niet-kwantificeerbare doelstellingen).

De cijferchef

De meeste politiemensen geven aan dat zij vrezen dat er in de toekomst een bepaald type leidinggevende op zal staan dat het zal gaan maken. Op karikaturale wijze wordt hier kort stilgestaan bij een type leider, aangeduid als de cijferchef, dat men liever niet ziet.

De cijferchef is de chef die alleen denkt en handelt in termen van cijfers. Na elke actie op straat is het misschien niet de eerste vraag die gesteld wordt, maar dan toch de tweede: hebben we ook aan de cijfers gedacht? Elke bon of verdachte die wordt binnengebracht is goed: liever vijf wildplassers dan één proces-verbaal voor voortdurende geluidsoverlast in een woonwijk. De letters en cijfers van prestatieafspraken zijn wet: veiligheid is een probleem dat met statistieken te lijf moet worden gegaan. Tussen spreadsheet en dashboard zijn ze het zicht op veiligheid en de lokale problemen kwijt geraakt. Ze willen zelf op de cijfers worden afgerekend en doen dat ook binnen hun eigen eenheid. Ze wakkeren een ongezone cijferconcurrentie tussen hun medewerkers aan.

Uitvoering: de 'street cop'-cultuur komt onder druk te staan

Uit onze gesprekken blijkt dat een toenemend aantal dienders beducht is voor ontwikkelingen waar het resultaatgericht werken, en met name het werken met de prestatieafspraken, als een uitsluitend statistisch te bereiken doel wordt beschouwd. Ze wijzen op een afnemende groepsverbondenheid tussen *street cops*. De groep die wil scoren gedraagt zich volgens een *performance culture*.¹¹⁶ In een *performance culture* heeft het realiseren van zo veel mogelijk output een positieve connotatie. Dit gedrag komt tot uiting door elkaar enthousiast te vertellen hoeveel bonnen 'vandaag zijn gescoord'. Dienders die zich hieraan conformeren, raken gemotiveerd van output.

116 Martin (2003, p. 183).

De bekeurder

De meeste politiemensen geven aan dat zij vrezen dat er in de toekomst een bepaald type diender op zal staan dat het zal gaan maken. Op karikatuurale wijze wordt hier kort stilgestaan bij een type diender, aangeduid als de bekeurder, dat men liever niet ziet.

De bekeurder is het type diender dat de straat op gaat met de pet op van 'scoren en schrijven'. Die, als het aantal dat moet worden gehaald binnen is, snel weer naar het bureau gaat en daar lekker rustig gaat muteren en koffie drinken. De bekeurder wil graag afgerekend worden op cijfers, de rest doet er niet toe. Elke bon is goed, elke aanhouding is goed en mensen die worden staandegehouden moeten niet zeuren, want schrijven moet snel en er wacht alweer een nieuwe wetsovertreder om de hoek. Zij vinden onderlinge concurrentie heerlijk en streven naar de eerste plek op de door hen aangevraagde scoringslijst bij de koffieapparaten of in de kantine.

De groep die zich meer afzet tegen de dominantie van uitsluitend deze invulling van de prestatieafspraken kijkt enigszins argwanend naar het 'scoren' van collega's. Deze dienders voelen zich niet thuis in deze vorm van *performance culture*. Chefs die cijferlijstjes ophangen zijn hen dan ook een doorn in het oog.

Op dit moment kan (nog) niet worden gesproken van een kloof in de uitvoering, maar de traditionele verbondenheid met de politieorganisatie en de werkgroep (*peer group*)¹¹⁷ begint wel barsten te vertonen. Er ontstaan reële risico's op het moment dat deze barsten (op termijn) leiden tot fragmentatie in de uitvoering.¹¹⁸ In de eerste plaats dreigt er vervreemding van sommige functionarissen van de politieorganisatie. Zij voelen zich ondergewaardeerd, omdat hun kennis en kunde onvoldoende wordt gewaardeerd. In de tweede plaats kan het teamgevoel onder druk komen te staan, omdat collega's zich steeds meer aan elkaar beginnen te irriteren. De eerste signalen van oplopende irritaties zijn zichtbaar. Het gaat dan bijvoorbeeld om 'scorende' dienders die vinden dat hun collega's zich aanstellen over de aantallen die moeten worden gehaald. Het risico dat het teamge-

117 Wilson (1989).

118 Exworthy & Hatford (1999) concluderen op basis van onderzoek in professionele publieke organisaties dat het 'new managerialism' in de publieke sector leidt tot culturele fragmentatie in de uitvoering.

voel verder afbrokkelt, is aanwezig en op termijn kan dit funest zijn voor het politiewerk dat in haar aard het karakter van 'teamwork' heeft. De mate waarin dienders daadwerkelijk vervreemden van de politieorganisatie en het teamgevoel onder druk komt te staan, is vooral afhankelijk van het type chef waaronder zij functioneren, van de wijze waarop collega's 'erin zitten' en van de (stijging van de) prestatiedruk.

Wet van de afnemende effectiviteit

Op basis van het onderzoek kan worden geconcludeerd dat prestatieafspraken in de politieorganisatie worden aangewend als een vorm van sturing die het karakter heeft van *command and control*. Dit betekent dat prestatieafspraken worden gebruikt om van bovenaf invloed uit te oefenen op het primaire proces. Al verschillende keren is geconstateerd dat dit ook lukt: sturing is zeker geen toeval meer. In de gesprekken met leidinggevendena valt op dat dit bij velen tot tevredenheid stermt, want het sturen van het politiewerk is geen gemakkelijke opgave, zo is hun ervaring. Vanuit hun gezichtspunt helpt het bij het beheersen van het primaire proces (of in ieder geval bij het gevoel dat zij dit doen). Sturen op concrete cijfers lijkt hun relatief makkelijker dan op de abstractere veiligheid. Daarnaast worden leidinggevendena ook zelf strak gestuurd op de prestatieafspraken. Het is daarom aannemelijk te verwachten dat men de komende jaren steeds meer invloed wil uitoefenen op het primaire proces. *Command and control* wordt dominanter in het proces van gedragsbeïnvloeding. Het is reeël te veronderstellen dat bij processen van *command and control* de intrinsieke drive om te leren dreigt te verwateren, of in elk geval eenzijdig is. Ten behoeve van een bredere leerscope zal er naast *command and control* ook ruimte moeten blijven voor *compare and contrast*, zowel binnen de wereld van de politie en veiligheid als daarbuiten.

De wens om meer invloed uit te oefenen op het primaire proces houdt geen rekening met de wet van afnemende effectiviteit.¹¹⁹ Deze treedt namelijk in werking op het moment dat de te halen prestaties te hoog worden en op het moment dat degene die stuurt door middel van prestatieafspraken steeds meer invloed wil uitoefenen op het primaire proces (dat

119 De Bruijn (2002a, 2002b).

wil zeggen, op het gedrag van medewerkers daarin). Wanneer deze wet in werking treedt, gaan de negatieve effecten of risico's van prestatiesturing domineren ten opzichte van de positieve effecten. De negatieve effecten manifesteren zich volgens De Bruijn langs twee wegen in het primaire proces.¹²⁰ De groep leidinggevendenden (de cijferchefs) en de groep dienders (de bekeurders) die zich identificeren met de (eenzijdige) outputgerichtheid gaan zich gedragen volgens de prikkels van het systeem, als gevolg waarvan het politiewerk verder losraakt van de problemen op straat. De groep dienders en leidinggevendenden die zich niet identificeert met deze outputgerichtheid vervreemdt van de organisatie en zal zijn eigen weg zoeken om in ieder geval plezier in het werk te houden. Dit kan betekenen dat deze medewerkers terugtrekgedrag vertonen, open verzet gaan plegen of het systeem belazeren. In alle gevallen is prestatiesturing niet effectief.

7.5.3 En dus... een sturingsillusie?

Er wordt meer en strakker gestuurd in alle fasen van het sturingsproces en de beleids- en beheerscyclus werkt beter. Sturing als gevolg van prestatieconvenanten krijgt het karakter van meer *command and control*. De concreetheid van cijfers maakt dat mogelijk. Tegelijkertijd is er in de eerste plaats, zoals aangegeven, sprake van een aarzeling van veel leidinggevendenden. Zij beseffen dat er ook een verhaal achter de cijfers is. Uiteindelijk ligt de verantwoordelijkheid voor de (zinvolle) invulling van de prestatieconvenanten laag in de organisatie. In de tweede plaats is er sprake van een dalende motivatie van dienders. De valkuil ontstaat dat de behoefte die politiemensen hebben aan innovatie en inspiratie (zingeving) te weinig wordt vervuld door de wijze van sturen. Het vakmanschap van de uitvoerder kan nu eenmaal niet worden gevangen in beleids- en beheerscycli of planning en controlcycli.¹²¹ Uit de gesprekken met medewerkers van met name de recherche blijkt dat de politie bedacht moet zijn op deze dalende motivatie

120 De Bruijn (2002b, p. 147).

121 Op basis van het onderscheid tussen het Rijlandse en Angelsaksische organisatie-model kan ook worden gesteld dat de politieorganisatie zich ontwikkelt van een Rijlandse naar een Angelsaksische organisatie-model. In het Rijlandse model staat het vakmanschap van de uitvoerder centraal. In het Angelsaksische model wordt veel meer waarde gehecht aan planning en control. Zie Weggeman (2003) voor een nadere toelichting op beide organisatie-modellen.

van medewerkers. Rechercheurs voelen zich steeds meer de 'extra handjes' in plaats van 'extra kennis en ervaring'.

Er is meer sturing op basis van cijfers en de vraag is of deze cijfers de werkelijkheid echt weergeven, of er op de goede wijze wordt gestuurd en of er op de goede dingen wordt gestuurd. Dreigt er niet een illusie van sturing te ontstaan?

Geconcludeerd kan worden dat invoering van de prestatieconvenanten zowel positieve als negatieve effecten heeft. In algemene zin is de weegschaal op dit moment nog redelijk in evenwicht, maar de kans is reëel dat deze, wanneer nu niet wordt 'doorgepakt', steeds meer gaat hellen naar de kant van de risico's. Het is nu dus tijd om de juiste keuzes te maken en te voorkomen dat dit gebeurt.

7.6 Aanbevelingen

Prestatiegericht werken leeft steeds meer bij de politie. Zowel op leidend-gevend als uitvoerend niveau zijn mensen van mening dat de politie een steeds professionelere organisatie wordt. Sturing is geleidelijk doelgerichter en transparanter geworden, op meer efficiëntie gericht. Toch zijn er ook risico's waarvan het nu zaak is om ze te ondervangen. Wat dat betreft staat de politie twee jaar na de ondertekening van het Landelijk Kader Nederlandse Politie 2003-2006 op een breukvlak: positieve effecten moeten worden geconsolideerd en risico's geneutraliseerd.

Houd aandacht voor professionalisering vast

In het onderzoek is een aantal positieve ontwikkelingen, onder andere op het gebied van het capaciteitsmanagement, de informatie- en communicatiesystemen en de operationele processen, beschreven. Capaciteitsmanagement is steeds vaker gericht op een meer effectieve en efficiënte planning en inzet van personeel. Dit uit zich bijvoorbeeld in de grotere aandacht voor personeelsinzet, werkverdeling, inroostering, verlofbeleid, enzovoort. Positieve ontwikkelingen tekenen zich ook af bij de inrichting en het gebruik van informatie- en communicatiesystemen. Beter toegankelijke en aan elkaar aansluitende systemen hebben de beschikbaarheid en kwaliteit van informatie voor de organisatie en uitvoering van de werkzaamheden

verhoogd. Daarnaast wordt op de toenemende professionalisering van de operationele werkprocessen gewezen. Voorbeelden hiervan zijn de sterkere vervlechting van en samenwerking tussen operationele werkprocessen en de toegenomen aandacht voor de kwaliteit van operationele werkprocessen, zoals de doorlooptijden en volledigheid en juistheid van processenverbaal. Het is zaak deze positieve ontwikkelingen vast te houden, maar vooral ook uit te bouwen door alle niveaus van de organisatie heen, zowel kijkend naar de diverse processen als kijkend naar de verschillende functieniveaus. Daarbij zal men zich blijvend de vraag moeten stellen of wel (altijd) de goede dingen worden gefaciliteerd c.q. of men de goede dingen kan blijven faciliteren.

Experimenteer met meer differentiatie

In vrijwel ieder korps is een discussie over de toegestane mate van differentiatie bij de doorvertaling van de prestatieafspraken gaande. We zien dat in het proces van de doorvertaling, maar ook in de verantwoording van de resultaten nog te weinig differentiatie tussen districten, tussen teams en tussen individuele dienders plaatsvindt. Overigens geldt dit ook voor de dialoog tussen de korpsen en de politiedepartementen. Gezien eerder genoemde risico's, zoals te veel nadruk op output en dalende motivatie van medewerkers, bevelen we aan te experimenteren met meer differentiatie. Laat de lokale problematiek bij het vaststellen en verantwoorden van te behalen prestaties door districten en teams meer leidend zijn. Hou bij de doorvertaling en verantwoording meer rekening met de individuele situatie van dienders, zoals takenpakket, beschikbaarheid en in zekere mate ook vaardigheden en ervaringen. Een dergelijke differentiatie maakt dat de prestatieafspraken voor de diverse bedrijfsonderdelen en politiemensen meer haalbaar worden. Aan de ene kant kan een dergelijke differentiatie het commitment verhogen, aan de andere kant is daarmee een meer nauwkeurige en doelgerichte sturing mogelijk. Onze verwachting is dat ook ongewenste effecten als 'oneigenlijke' concurrentie tussen bedrijfsonderdelen en politiemensen hierdoor afnemen en dat het teamworkkarakter van de politie beter tot haar recht komt.

Creëer meer balans in de sturingscyclus

Op basis van dit onderzoek constateren we dat het stellen van doelen weliswaar veel concreter is en dat resultaten meetbaar zijn, maar dat het bij het communiceren van doelen op de werkvloer nogal eens de cijfers zijn

die aankomen. Kijken we naar de totale sturingscyclus, dus ook de cyclus tussen de regio's en de politieministers, dan ligt de nadruk bij de politie op dit moment als gevolg van de prestatieafspraken teveel op een cijfergerichte sturing, waardoor onzes inziens te veel risico's aan de oppervlakte komen. Dit geldt niet alleen in de korpsen, maar ook in de interactie tussen korpsen en de ministeries. Dit brengt risico's met zich: het risico op demotivatie van medewerkers, het risico op tunnelvisie van chefs, het risico op een kloof tussen problemen op straat en de focus van de organisatie. Er zou meer balans in de sturingscyclus kunnen komen, ten eerste door meer aandacht aan 'het verhaal achter de cijfers' te geven, ten tweede door betere voorwaarden te scheppen om de doelen ook daadwerkelijk te kunnen bereiken, zoals een beter op de vereisten van prestatie management afgestemde bedrijfsvoering, en ten derde door ook of vooral te sturen op en het verantwoorden van de uitvoering van het gehele pakket aan werkzaamheden.

Deze aanbevelingen zijn van toepassing op alle niveaus van de sturingscyclus van de politie. Daarnaast is het raadzaam (de mening van) uitvoerenden zelf meer bij (de hoogte van) de quota te betrekken.

Zorg voor een duidelijk 'sluitstuk'

Prestatieafspraken vergen extra en complexe werkinspanningen, en veel leidinggevend en dienders voelen daardoor een toegenomen werkdruk. Vandaar dat men op alle hiërarchische niveaus erop wijst dat naast het halen van de cijfers het behoud van een gezonde sfeer, motivatie en taakopvatting om een toenemende aandacht vraagt. Daarnaast hebben de prestatieafspraken ook een bepaalde mate van nervositeit met zich gebracht. Niet alleen over de hoogte van de normen (haal ik dit wel? kan ik dit nog wel?), maar ook over de consequenties die worden verbonden aan het wel of niet halen van deze normen. De kwestie beoordelen en belonen leeft dan ook sterk onder politiemensen. Toch is het verrassend dat tot nu toe te weinig, enkele uitzonderingen op strategisch niveau daargelaten, met een op resultaatsturing toegesneden samenhangend en transparant beoordelings- en beloningssysteem en loopbaanbeleid wordt gewerkt. Wij zijn van mening dat een managementtool als resultaatafspraken een aangepast HRM-beleid nodig heeft. Op dit moment overheerst namelijk nog te zeer de oer-Hollandse insteek: 'gelijke monniken, gelijke kappen'. Wat ons betreft is dit aan herijking toe. Onzes inziens is een meer geïndividualiseerde aanpak vereist, waarbij rekening wordt gehouden met het teamworkkarak-

ter van het politiewerk. Ten eerste moet duidelijk worden gemaakt wanneer een leidinggevende of een diender het 'goed doet', en ten tweede moeten de individuele prestaties met betrekking tot het gehele takenpakket zichtbaar worden gemaakt en beloond. Ook hier geldt: betrek de diender zelf bij de afspraken.

Faciliteer de nieuwe vereisten aan leiderschap

We zien daarnaast het nut van nog een investeringsmogelijkheid die meer de *people*-kant betreft. Werken met prestatieafspraken vraagt ook vooral iets van de leidinggevende capaciteiten van een chef. Vandaar dat leidinggevendenden nog beter voor hun rol als *people-manager* moeten zijn toegerust. Op dit moment zijn er onvoldoende kaders wat deze nieuwe manier van werken nu feitelijk vraagt van een leidinggevende en hoe een balans kan worden gevonden tussen leiderschap en management. De komende jaren moet hier onzes inziens fors in worden geïnvesteerd: wat is de definitie van de competentie 'leiderschap' en hoe kan worden gezorgd dat niet wordt 'doorgeslagen' in *command and control*. Aanpassing van de verticale lijncommunicatie is daarbij van belang. Dat kan door bijvoorbeeld de werkvloer meer te betrekken bij het omschrijven van de te leveren prestaties. Derhalve zou bij werving en selectie sterker op de leidinggevende kwaliteiten moeten worden gelet. Daarnaast zou coaching en opleiding voor (toekomstige) leiders nog beter op de nieuwe vereisten die aan leiderschap moeten worden gesteld moeten zijn afgestemd.

Kijk ook bij de prestatie-indicatoren breder

Een van onze belangrijkste aanbevelingen betreft het verkrijgen van meer balans in de sturingscyclus. Uiteraard kent deze ontwikkeling een sterke vervlechting met de ontwikkeling van prestatie-indicatoren zoals deze op dit moment op de politiedepartementen wordt bediscussieerd. Hoewel er in de prestatieconvenanten wel degelijk 'zachte' indicatoren zijn opgenomen, ligt de balans ook hierbij volgens veel mensen scheef vanwege de nadruk op de 'harde' indicatoren. Het is zaak – niet alleen bij de departementen, maar vooral ook bij de korpsen – de aandacht voor de al bestaande 'zachte' indicatoren (bijvoorbeeld klanttevredenheid) vast te houden en te integreren in de sturingscyclus. Daarnaast zou overwogen kunnen worden het belangrijke preventieve werk van de politie en de integrale samenwerking met ketenpartners door de formulering van aanvullende indicatoren meer tot hun recht te laten komen. Uiteindelijk draait het om de vraag

Kijkend naar de ontwikkeling van resultaatgericht werken en het bepalen van de zogenoemde 'tweede generatie' prestatie-indicatoren, bevelen wij nader onderzoek aan om op voorgaande vragen een antwoord te kunnen formuleren. Enerzijds gaat het om intern empirisch onderzoek bij de politie: gaan de prestatieafspraken ook echt ten koste van bepaalde politietaken? Anderzijds gaat het om bevolkingsonderzoek: wordt daadwerkelijk gezag herwonnen en staat het imago van de politie onder druk nu consequenter wordt opgetreden?

Slotbeschouwing

Inleiding

In opdracht van het Programma Politie en Wetenschap zijn drie onderzoeken uitgevoerd naar de effecten van prestatiesturing en prestatieconvenanten op het functioneren van de Nederlandse politie. De onderzoeken kennen een uiteenlopende vraagstelling. Het *Centre for Local Democracy* van de Erasmus Universiteit onderzocht de effecten op de relatie van de politie met politiek-bestuurlijke en maatschappelijke stakeholders. De Universiteit Nyenrode onderzocht de effecten op de bedrijfsvoering. De onderzoekscombinatie Nederlandse Politieacademie, Twynstra Gudde Adviseurs & Managers en de Universiteit van Amsterdam (verder: het consortium Politieacademie) onderzocht de effecten op de interne sturing en dagelijkse uitvoeringspraktijk. In dit gezamenlijke slothoofdstuk – dat is opgenomen in de drie onderzoeksrapporten – gaan wij na wat de onderzoeken aan inzichten opleveren, waar de onderzoeken tot vergelijkbare conclusies komen, of zich eventueel verschillen van inzichten voordoen. Wat kunnen als 'hardere' inzichten worden aangemerkt en wat zijn de meer 'zachte' aspecten?

In paragraaf 2 staan de theoretische uitgangspunten en methodologie van de drie onderzoeken centraal. Hier wordt gewezen op het dominante beleidskader dat ten grondslag ligt aan de prestatieconvenanten alsmede op theoretische overeenkomsten en verschillen tussen de onderzoeken.

In paragraaf 3 worden gemeenschappelijke inzichten en enkele verschillen uit de drie onderzoeken behandeld.

In paragraaf 4 ('Met het oog op morgen') wordt met een aantal aanbevelingen een bijdrage geleverd aan de discussie over de tweede generatie prestatieconvenanten; daarin worden tevens enkele suggesties voor toekomstig onderzoek gedaan.

2 De opzet van de drie onderzoeken

Theoretische uitgangspunten

De drie onderzoeken kennen elk hun theoretische vertrekpunten, die op sommige punten verschillen. Dat neemt niet weg dat voorzover mogelijk en wenselijk gestreefd is naar een eenduidig begrippenkader. In alledrie de onderzoeken wordt ook in meer of mindere mate aandacht besteed aan het beleidsmatige kader rondom de prestatiesturing: een schoksgewijs verlopende ontwikkeling van meer centrale sturing van de politie(korpsen), culminerend in de recente prestatieconvenanten waarin de kwantitatieve prestatieafspraken van het Rijk met de regiokorpsen zijn neergelegd.¹²² Kenmerkend voor dit beleidsmatige kader is enerzijds een toenemende top-downsturing, deels ten koste van zowel de lokale inbedding en sturing als de eigen professionele autonomie van de politie, en anderzijds, mede als gevolg hiervan, toenemende politiek-bestuurlijke drukte over deze sturing. Met name de rol en positie van de korpsbeheerder komt steeds meer onder druk.

Zoals gezegd is er, afgezien van deze voor alle onderzoeken gelijke beleidsmatige context, sprake van verschillen in richtinggevende theoretische kaders in de beschrijving en duiding van de gevolgen van de prestatiesturing in het algemeen en van de prestatieconvenanten in het bijzonder. De Erasmus-onderzoekers hanteren overwegend een combinatie van bestuurskundige denkbeelden over gezag, beheer, sturing en verantwoording. Dit wordt aangevuld met juridische kaders die machts- en invloedsrelaties reguleren (Politiewet). Ook is gebruikgemaakt van wetenschappelijke inzichten in effecten en neveneffecten van prestatiesturing die bekend zijn uit andere sectoren en uit de wetenschappelijke literatuur. Het Nyenrode-onderzoek positioneert de invoering van de convenanten in belangrijke mate in de wetenschappelijke politieliteratuur. Er wordt aandacht besteed aan traditionele politievraagstukken als de kloof tussen *management-* en *street-cops*, de beleidsvrijheid aan de voet van de organisatie (*streetlevel bureaucracy*),

122 Een ontwikkeling die ook beschreven wordt in de Politie en Wetenschap-bundel *Uit balans: Politie en bestel in de knel* (Vlek e.a., 2004). Daarin wordt de vergaande centralisering van de sturing van de politie gezien als een antwoord op de politiek-maatschappelijke onvrede met de prestaties van de politie op het terrein van handhaving en opsporing.

politiecultuurkenmerken, intelligentie-ontwikkelingen en ten slotte de bestel-discussie. De vraag naar de effecten van prestatiesturing op deze concepten loopt als een rode draad door het onderzoek heen. In het onderzoek van het consortium Politieacademie wordt het dominante kader gevormd door een aantal sturingsmodellen uit de bestuurs- en bedrijfskunde. Het onderzoek is expliciet empirisch opgezet, waarbij de empirische inzichten vervolgens theoretisch zijn getoetst en geduid in het licht van met name de *Deming-circle* (de *Plan-Do-Check-Act*-cyclus), maar ook breder, gelet op leiderschap, management en politiewerk.

In de drie onderzoeken zijn ook min of meer normatieve vragen aan de orde gekomen die raken aan de mogelijke externe effecten van de prestatiesturing en -convenanten, zoals:

- Is door de convenanten het gezag van de politie op straat veranderd, of beter geworden?
- Wordt de politie repressiever in haar optreden en verandert daardoor het bestaande politieparadigma (brede basispolitiezorg met nadruk op *conflictbeslechting met niet-jusitiële handelingen*)?
- Wat is de bijdrage van de politie (nu meer en concreter aangestuurd) aan veiligheid; doen zich veranderingen voor in de samenwerkingsrelaties op lokaal niveau, zo ja welke? Komt dat de kwaliteit en effectiviteit van het lokaal veiligheidsbeleid ten goede?

Methodologische kanttekeningen

In alledrie de onderzoeken zijn verschillende onderzoeksmethoden toegepast. Naast literatuuronderzoek en documentenonderzoek is in belangrijke mate gebruikgemaakt van mondelinge interviews op verschillende hiërarchische niveaus van de politie en met de belangrijkste stakeholders. De documentanalyse in het Nyenrode-onderzoek en het onderzoek van het consortium Politieacademie heeft bestaan uit bestudering van regionale, districtelijke en wijkteambeleidsplannen, statistische verslagen (dashboards), projectplannen over leiderschap, capaciteit- en competentie management, ABRIO en IGP en INK-audits. Verder is in deze laatste twee onderzoeken gebruikgemaakt van observaties. Zo zijn onderzoekers aangeschoven bij managementoverleggen, briefings en is een aantal diensten meegedraaid. Elk van de gebruikte methoden heeft zo zijn voor- en nadelen. Juist de combinatie van methoden maakt een onderzoek steviger. Dat geldt a fortiori als de resultaten van de drie onderzoeken naast elkaar worden gelegd. Als

dit gebeurt, dan blijkt er sprake te zijn van een grote mate van convergentie in de resultaten van de drie onderzoeken.

3 Gemeenschappelijke en verschillende inzichten

Prestatieconvenanten als katalysator voor resultaatgericht werken

In alle onderzoeken wordt geconstateerd dat de invoering van de prestatieconvenanten als een katalysator heeft gewerkt: de reeds langer aanwezige tendens tot resultaatgericht werken is er aanzienlijk door versterkt, resultaatsturing is op alle managementniveaus binnen de korpsen aan het land. De convenanten hebben een impuls gegeven aan de (door)ontwikkeling en implementatie van management- en informatiesystemen, waardoor ook de transparantie van de bedrijfsvoering verder is toegenomen. In de politiecultuur dringt meer en meer een bedrijfsmatig bewustzijn door. De politieorganisatie en met name het politiemanagement is een manageriaal slag aan het maken, zoals ook al is geconstateerd in eerder onderzoek.¹²³

De prestatieconvenanten zijn, met andere woorden, 'geïnjecteerd' in een lopend proces van prestatiesturing en resultaatgericht werken dat in het midden van de jaren negentig met de vorming van de politieregio's al een extra impuls had gekregen. In zoverre, zo stellen de onderzoekers, zijn de convenanten toch minder 'van bovenaf opgelegd' dan we vaak geneigd zijn aan te nemen. Veel regio's waren al bezig met enigerlei vorm van prestatiesturing. De afspraken in het Landelijk Kader zijn daar als het ware 'bovenop' gekomen.

Grotere operationele betrokkenheid

Uit de drie onderzoeken komt een beeld naar voren van een groeiend aantal korpschefs en andere leidinggevendenden dat voorstander lijkt van een meer bedrijfsmatige benadering van de politie en zich ook meer beweegt in de richting van een grotere operationele betrokkenheid. De korpsleiding zit, ook als gevolg van de invoering van processturing, meer 'bovenop' de operationele processen: meer dan voorheen zijn leidinggevendenden bezig met wat er 'op straat gebeurt' en, (ook) naar eigen zeggen, verhou-

¹²³ Zie ook: *Vooruitgang of regressie? Evaluatie beleids- en beheerscyclus politie* (In 't Veld e.a., 2003).

dingsgewijs veel minder met beheer. Daardoor wint ook binnen de korpsen top-downsturing aan belang. Wat daarbij opvalt, is dat een grotere operationele betrokkenheid van het hogere management over het algemeen in de organisatie positief wordt gewaardeerd.

Het klassieke leerstuk uit de politieliteratuur over de vrijwel onoverbrugbare kloof tussen *management*- en *streetcops* lijkt daarmee achterhaald, zoals ook de befaamde uitspraak van de voormalig korpschef Hessing, dat ieder causaal verband tussen wat het management besluit en wat op uitvoerend niveau gebeurt op 'louter toeval berust', achterhaald lijkt (zie ook hierna).

Een niet onbelangrijk gevolg hiervan is dat andere 'blauwe bazen' hun intrede hebben gedaan. Er is een *managerial class* ontstaan, naast andere en ook meer traditionele leiders. Dat wordt geïllustreerd in vergelijkbare onderscheiden die door auteurs worden gemaakt in verschillende 'typen' managers die naar voren zijn gekomen. In het Nyenrode-onderzoek worden de termen 'rationelen', 'betrokkenen' en 'onverschilligen' gehanteerd. De 'rationelen' richten zich op verdere verzakelijking en cijfermatige sturing en verantwoording. De 'betrokkenen' hebben een bredere kijk op politiewerk dan cijfers alleen en zien politieoptreden – al dan niet repressief – vooral in de context van incidenten. De 'onverschilligen' doen hun werk en hebben geen uitgesproken mening.

Sturing is geen toeval meer

Uit dit onderzoeksdrieluik blijkt dat voor wat betreft de sturing binnen de politieorganisatie de conclusie van het consortium Politieacademie opgaat dat sturing géén toeval meer is. Zowel hiërarchisch als functioneel worden interne relaties 'strakker'. Op diverse niveaus, tot aan de diender op straat toe, is sprake van een grotere *accountability*: men zal zich veel meer dan voorheen (moeten) verantwoorden voor zijn bijdrage aan de korpsdoelstellingen. Niet alleen de invoering van resultaatafspraken, maar ook de invoering van sturingsmodellen en -instrumenten als INK, IGP en processturing zijn hier debet aan. Dit geldt ook voor aanvullende sturingsinstrumenten als verantwoordelijkheidstoedelingen, opwaardering van de control(ers)functie en een dwingender verantwoording achteraf door betere cijfermatige onderbouwing van (niet) handelen.

Over de gevolgen hiervan hebben met name de onderzoekers van het consortium Politieacademie veel gesproken met operationeel leidinggevend en dienders uit de verschillende politieke processen (noodhulp, op-

sporing, enzovoort). Net als in hogere echelons blijkt daaruit onwennigheid met het instrument prestatiesturing, vooral in relatie tot de toegenomen productie(eisen). De landelijke prestatie-eisen worden steeds vaker vertaald in individuele productie-eisen die nogal eens als 'productiedwang' worden ervaren. Zeker als die individuele productie ook nog eens transparant wordt gemaakt (soms zelfs door lijsten met individuele prestaties op te hangen).

Vooraf medewerkers in de basispolitiezorg voelen de individuele resultaatafspraken vaak als extra druk en als een zekere 'werkverdichting'. Sommige dienders, zoals de 'klassieke' wijkagent, moeten weer opnieuw 'leren handhaven'. Overigens uit zich dat in meer dan alleen weerstand. Het leidt ook tot een zekere mate van twijfel en nervositeit: kan ik het wel? Hoe belangrijk is het dat ik het haal? Speelt het mee in mijn beoordeling?

De effecten van dit alles op de organisatie van het feitelijke werk en de te maken inhoudelijke keuzes worden op de werkvloer sterker ervaren ten aanzien van aanhoudingen dan ten aanzien van staandehoudingen. Bij de recherche uit zich dat in onder meer een toename van zogenoemde korteklapzaken, maar ook in meer aandacht voor doorlooptijden, kwaliteit, enzovoort.

Op dit specifieke punt zijn overigens de uitkomsten van de drie onderzoeken niet geheel gelijklopend. De gevolgen voor de 'werkvloer' worden in het stakeholders- en bedrijfsvoeringsonderzoek minder groot ingeschat, vooral vanwege het feit dat de 'lat' (voor de meeste individuele productie-eisen) tamelijk laag ligt. Een beeld dus dat door de onderzoekers van het consortium Politieacademie wordt genuanceerd waar zij enige onrust en twijfel signaleren op de werkvloer.

Dat hier wellicht vooral sprake is van onwennigheid suggereert ook een andere onderzoeksuitkomst, namelijk dat in een van de korpsen waar men al langer werkt met individuele prestatieafspraken, de dienders op de werkvloer zich er veel minder druk om maken.

Relatief weinig 'perverse' effecten

De wetenschappelijke literatuur over prestatiesturing staat bol van voorspellingen over perverse effecten die zich zowel intern kunnen manifesteren, zoals toenemende bureaucratisering, wet van afnemende meeropbrengst, (on-)bewust kiezen voor meer simpele zaken ('verfluting'), ma-

nipulatie van gegevens, enzovoort, als extern in de vorm van een verschuiving naar een meer repressieve taakuitvoering en een verminderde lokale inbedding en legitimiteit van de politie.

Deze 'perverse' effecten doen zich – zo concluderen met name de onderzoekers van Nyenrode en de Erasmus Universiteit – nauwelijks of slechts in beperkte mate voor. De onderzoekers van het consortium Politieacademie komen in grote lijnen tot een soortgelijke conclusie, maar met een aantal kanttekeningen. Een moeilijkheid die zich daarbij voordoet is de – impliciet – negatieve connotatie van begrippen als 'bureaucratisering' en 'verflutting'. Bureaucratisering kan evenwel ook een onvermijdelijk gevolg zijn van hele nuttige (extra) productie of verantwoordingscycli. Dan rest eigenlijk alleen de vraag in hoeverre sprake is van overbodige bureaucratie of inefficiëntie. Of er sprake is van 'verflutting' hangt ook deels af van *the eye of the beholder*: bepalen of iets een sluitzaak is of niet hangt nauw samen met zingeving binnen de context waarin het plaatsvindt. Bovendien is in dit drieluik geen nader empirisch onderzoek gedaan naar de inhoud en context van de extra politieproductie als resultaat van de prestatieconvenanten.

Wat betreft de mogelijke interne effecten wordt geconcludeerd dat (overbodige) bureaucratiesering zich niet voordoet in de vorm van 'rapportagedrift'. Sterker nog, beleidsplannen zijn vaak dunner en meer *to the point*, wat als een positief effect van de convenanten kan worden beschouwd. Wanneer echter bureaucratiesering wordt opgevat als een toename van communicatiemomenten en verplichtingen, dan komt, zoals blijkt uit het onderzoek van het consortium Politieacademie, het beeld naar voren van een toenemende hoeveelheid aan dashboards, managementrapportages, cijfermatige overzichten, e-mailverkeer, enzovoort. In zoverre is wel sprake van meer bureaucratiesering, maar die kan op voorhand niet negatief worden gewaardeerd. Wel constateert het Nyenrode-onderzoek in dit verband een gebrek aan eenduidigheid van management- en andere geautomatiseerde bedrijfsprocesssystemen. Deze worden weliswaar beter en professioneler, maar ze verschillen nog teveel van regio tot regio. Er worden bovendien invoerachterstanden geconstateerd. Wat dit betreft zou het mogelijk dus wel efficiënter kunnen.

Ook 'creatief boekhouden' doet zich slechts in beperkte mate voor. Bijstellingen in het kader van de Plan-Do-Check-Act-cyclus hebben soms niet alleen betrekking op plannen en activiteiten, maar ook op boekhoudkundi-

ge trucs en herdefiniëringen, zo concluderen de onderzoekers van het consortium Politieacademie. Zij verklaren dit vanuit de sterkere verantwoordingscultuur, die mede door zijn focus op kwantitatieve prestaties wel degelijk leidt tot neveneffecten als het bijhouden van 'schaduwboekhoudingen'.

'Verflutting' van zaken, tot slot, lijkt zich evenmin grootschalig voor te doen. Zo blijkt uit het onderzoek van het consortium Politieacademie dat voorzover al sprake is van een toename van het aantal staandehoudingen (en er dus meer wordt bekeurd) dit, naar de indruk van zowel leidinggevendenden als dienders op straat, vooral in het verkeer gebeurt (en dus minder ten aanzien van andere vormen van asociaal en onmaatschappelijk gedrag, wat toch óók de bedoeling was). Dat wil overigens niet zeggen dat extra verkeersverbalen per se een aanwijzing zijn voor 'verflutting': dat hangt zoals gezegd sterk af van de context waarbinnen ze worden gegeven. Als het alleen zou gaan om relatief onbelangrijke, maar makkelijk te 'scoren' overtredingen die flink aantikken in de outputteller, dan zou je van verflutting kunnen spreken. Daarentegen kan extra aandacht voor verkeersgevaarlijk gedrag in de lokale context uitermate zinvol zijn. En dat is nou precies de verbinding tussen politieke 'output' en gewenste 'outcome' die in het kader van dit drieluik wordt bepleit. Wordt daar geen ruimte voor gecreëerd, terwijl de 'prestatietarief' wel hoger wordt gelegd, dan wordt – en daar zijn uitvoerenden en leidinggevendenden het roerend over eens – het risico van een vlucht in 'flutzaken' steeds groter.

Ten aanzien van mogelijke externe effecten kunnen de onderzoeken minder uitsluitend geven. Hiervoor kwam al ter sprake dat op de werkvloer de indruk bestaat dat – de toename van – het aantal staandehoudingen vooral het verkeer zou betreffen. Dat, in combinatie met eventuele verbeterde opsporingsresultaten, zou een indicatie kunnen zijn van een accentverschuiving naar een meer repressieve taakinvulling door de politie. Niet duidelijk is evenwel of dit dan ook ten koste is gegaan van meer preventieve en hulpverleningstaken. Laat staan dat, op basis van dit drieluik, 'harde' uitspraken gedaan kunnen worden over de gevolgen voor de maatschappelijke legitimiteit van de politie.

In dit verband kan verder worden verwezen naar de conclusie uit het Erasmus-onderzoek dat de stakeholders maar beperkt (over)zicht (zeggen te) hebben op de vele, elkaar snel opvolgende ontwikkelingen en veranderingen bij de politie. Dat geldt voor zowel allerlei bedrijfsmatige innova-

ties en de introductie van nieuwe concepten (zie ook hierna), als voor de mogelijke gevolgen van de prestatieconvenanten en de effecten daarvan op politiewerk en prestaties.

In dit verband kan tot slot ook nog worden gewezen op de – begrijpelijke – onvrede bij de politie over de onbalans die ontstaat wanneer de politie wel wordt afgerekend op haar bijdrage aan beoogde maatschappelijke opbrengsten, zoals het terugdringen van criminaliteit en overlast, maar andere relevante overheidsdiensten niet. Een onbalans die nog versterkt zou worden wanneer eenzijdig de prestatie-eisen aan de politie verder opgeschroefd worden. Dat zou als 'pervers' effect kunnen hebben dat de politie zich nog verder dan nu al gaande (b)lijkt te zijn, 'terugtrekt' uit lokale netwerken en uit zelfbehoud kiest voor een hele 'enge' invulling van haar taken. Dat zou enerzijds de effectiviteit van het veiligheidsbeleid, nationaal zowel als lokaal, niet ten goede komen, en anderzijds, op termijn, paradoxaal genoeg ook de maatschappelijke legitimiteit van de politie zelf kunnen schaden.

De drie onderzoeksteams zijn eensluidend in hun verklaringen voor het overwegend uitblijven van perverse effecten. Deze zijn driedelig:

- de 'lat' ligt overwegend niet hoog, met name de prestatie-eisen ten aanzien van het aantal staandhoudingen zijn makkelijk te halen; ook de justitiële prestatie-eisen zijn niet bovenmatig, hoewel deze verschillend kunnen uitwerken voor korpsen, afhankelijk van het 'aanbod' van verdachten (de 'vijver waaruit gevist' kan worden is niet overal even vol);
- operationeel leidinggevend en anticiperen op mogelijke neveneffecten en corrigeren deze;
- uitvoerders zijn zeer wel in staat om zelfstandig keuzes te maken wanneer 'schrijven' zinvol is en wanneer niet.

Zowel operationeel leidinggevend als uitvoerend gebruiken dus hun professionele autonomie om de – landelijke – prestatie-eisen op een zinvolle manier praktisch in te vullen en van een – lokale – context te voorzien.

Dit neemt niet weg dat in alledrie de onderzoeken nadrukkelijk gewenst wordt op de risico's van een verder opvoeren van in het bijzonder de justitiële eisen, met name voor wat betreft het optreden van 'perverse' effecten. Zo getroosten de korpsen zich grote inspanningen om te beantwoorden aan de eis om meer verdachten aan te leveren aan het OM. Die

inspanningen kunnen wellicht nog wat efficiënter worden, maar met betrekking tot het aantal verdachten lijkt de grens bereikt. Hier doet zich de wet van de afnemende meeropbrengst voor: de stijgende lijn gaat afvlakken en er zijn veel extra inspanningen nodig om een nog beter resultaat te bereiken. Respondenten vrezen, niet ten onrechte, dat dit wel eens ten koste zou kunnen gaan van de inzet op andere 'targets'.

'What gets measured, gets done'

Naarmate bij de top-downsturing meer de nadruk wordt gelegd op afrekening op een beperkte set van kwantitatieve prestatie-indicatoren, wordt het risico groter dat deze de sturing en prioritering van het politiewerk gaan domineren.

De huidige prestatieconvenanten leggen landelijke prioriteiten op aan een regionaal politiebestedel dat op lokaal niveau in de wijk en op straat legitimiteit moet verwerven. De politie lijkt hierdoor in een legitimiteitsspaar te geraken. In de totale cyclus van (beleidsmatige) sturing en verantwoording klinkt de aandacht voor lokale problemen (nog) niet of maar zeer beperkt door: leidinggevend en uitvoerend worden nauwelijks afgerekend op de kwaliteit van een lokaalgerichte invulling van de landelijke prestatie-eisen, maar voornamelijk op de cijfermatige output die door de prestatieconvenanten zijn opgelegd. Dat houdt het risico in van balansverstoring tussen enerzijds 'verticale' (top-down) en 'horizontale' (bottom-up-)sturing en anderzijds sturen op 'output' (productie) en 'outcome' (beoogde maatschappelijke opbrengsten).

Op basis van dit drieluik kan worden geconstateerd dat balansverstoring in de sturingscyclus op de loer ligt nu, mede als gevolg van de toegenomen rol van controllers én het gebruik van verantwoordingssystemen, de nadruk ligt bij vooral cijfermatige monitoring en verantwoording (achteraf). Verantwoording áchteraf op gerealiseerde 'output' zou dan ook meer in balans moeten zijn respectievelijk gebracht moeten worden met sturing vóóraf op beoogde 'outcomes'. Nu is het zo, zo blijkt uit dit drieluik, dat een zinvolle, contextgebonden invulling van de prestatie-eisen in de meeste gevallen 'gemakshalve' wordt 'gedelegeerd' naar het niveau van de uitvoering: de basiseenheidchefs en de dienders op straat worden er door de hogere leiding alleen achteraf, in de sfeer van de verantwoording, op aangesproken.

In alledrie de onderzoeken wordt tot slot geconstateerd dat dit risico op balansverstoring wordt vergroot bij ongewijzigd, of erger nog, verscherpt beleid waarbij de lat hoger wordt gelegd. Het is zaak om daar bij de totstandkoming van de tweede generatie prestatieconvenanten rekening mee te houden. Ook daar komen wij, bij de aanbevelingen, nog op terug.

Veel ontwikkelingen tegelijkertijd en onaf?

Naast de positieve conclusies ten aanzien van een toegenomen sturing en professionalisering in de korpsen, staat de vaststelling in zowel het Erasmus- als het Nyenrode-onderzoek dat (te) veel bedrijfsmatige ontwikkelingen vrijwel tegelijkertijd – of kort na elkaar – worden geïntroduceerd en niet consequent geïmplementeerd. De politie schakelt snel van gebiedsgebonden politiezorg, kwaliteit, veelplegers, prestatie-indicatoren en kerntaken naar informatiegestuurde politiezorg en meer recent naar operationele concepten als 'tegenhouden' en 'nodale politie'.

De stakeholders hebben dan ook moeite met, of het zicht verloren op, de vele ontwikkelingen bij de politie. Omdat de politie onder druk staat, zo stellen zij, worden steeds nieuwe zaken in beweging gezet, zonder een fatsoenlijke doorontwikkeling en daadwerkelijk invoeren van eerdere inzichten of concepten. Voor hen is dit moeilijk te duiden en te begrijpen.

Ook binnen de politie zelf wordt dit onderkend. Gewezen wordt op de noodzaak meer samenhang aan te brengen tussen verschillende veranderingprocessen en gewaarschuwd wordt voor het 'half invoeren' van innovaties. Punch (2006) citeert met betrekking tot 'beleidsontlening' een politiechef die stelt dat '... de politie lijdt aan een onbeteugelde innovatiedrang'. Een van de risico's daarvan is dat dienders op de werkvloer, cynisch geworden, nieuwe initiatieven zien als het zoveelste 'speeltje' van de korpsleiding of de minister dat over hen heen wordt uitgestort. Een gevolg is in elk geval dat de beleidskracht en in het bijzonder de implementatiekracht van de politie als 'concern' te verbrokkeld is: er draaien veel projecten tegelijkertijd, wat het complex en onoverzichtelijk maakt.

De onderzoekers spreken dan ook hun zorg uit over het gebrek aan focus. De prestatieconvenanten worden 'geïnjecteerd' in een bedrijfsvoering waarin binnen tien jaar tijd het INK-model (en daaruit voortvloeiende sturingssystematieken) is ingevoerd, en parallel daaraan een beleids- en beheerscyclus, ABRIO, IGP, gevolgd door meer recent: leiderschaps- en zingevingstrajecten, competentie- en capaciteitsmanagement en operatio-

nele strategieën als 'tegenhouden' en de 'nodale oriëntatie'. Zo beschouwd wekt het weinig verwondering dat op de werkvloer het gevoel van 'door de bomen het bos niet meer zien' wordt aangetroffen. Voor veel dienders komt iedere ontwikkeling zoals gezegd als wéér een nieuwe ontwikkeling over, maar zij missen dan ook het inzicht en overzicht in de gemeenschappelijke context dat, veelal, wel aanwezig is op het strategisch niveau.

Illustratief is de gang van zaken rond de prestatieconvenanten: hoe dichterbij de werkvloer, hoe meer de context en achterliggende gedachten en (politiek-bestuurlijke) bedoelingen (de 'beleidstheorie') naar de achtergrond verdwijnen en hoe meer 'slechts' de cijfers overblijven. Deels doordat dienders 'horen wat ze willen horen', maar zeker ook doordat een deel van de boodschap in letterlijke zin wegvalt op weg naar de basis.

Lokale inbedding

De politie is nog steeds dominant in lokale veiligheidsnetwerken. Dit is niet wezenlijk veranderd na de invoering van de prestatieconvenanten: zij is lokaal ingebed en voert daarbinnen de brede basispolitiezorg uit. Wat *evenwel meer en meer zichtbaar wordt zijn de gevolgen van de heroriëntatie op 'kerntaken'*. De prestatieconvenanten hebben ook wat dit betreft als een katalysator gewerkt, in zoverre de kerntakendiscussie in de praktijk steeds concreter wordt en gestalte krijgt in een verander(en)de opstelling van de politie. De politie begint taken terug te 'duwen' naar de gemeente of naar andere maatschappelijke actoren. Zij pakt niet meer alles klakkeloos op, met name op het brede terrein van hulpverlening. Ook in de samenwerking wordt de politie zakelijker. Dat uit zich in de roep om ook de verschillende ketenpartners aan te spreken op hun aandeel in veiligheidsbeleid en veiligheidszorg.

De politie is desalniettemin nog altijd sensitief voor omgevingssignalen en kan en wil deze (nog) in belangrijke mate adresseren. Zoals gezegd nemen de beleidsverlangens van de rijksoverheid door de prestatieconvenanten toe, zonder dat de politie daarmee 'nee' kan verkopen aan alle andere lokale en regionale actoren die aanspraken hebben op haar functioneren en prioriteiten. De politie wordt onverminderd geconfronteerd met uiteenlopende, stapelende en soms tegenstrijdige aanspraken en verlangens. Geen gezagsdrager die dat dilemma voor de politie oplost en dus moet ze het zelf doen, zo goed en zo kwaad als dat kan (zie ook *Uit balans; ibid*).

Nog probeert de politie zo goed mogelijk aan alle verlangens, signalen en opdrachten – landelijk, regionaal en lokaal – tegemoet te komen, maar dat kan straks niet meer als de prestatie lat hoger wordt gelegd, bijvoorbeeld doordat door de rijksoverheid meer justitiële outputprestaties worden verlangd. In dit verband kan en mag (nog) geen relatie worden gelegd tussen de prestatieconvenanten en de afnemende waardering van de burger met het laatste politiecontact (Politiemonitor 2005). Er zijn niettemin aanwijzingen dat een eenzijdige intensivering van de handhaving, waarbij in het oog van de burger 'productiedwang' een belangrijker drijfveer is dan door hem of haar ervaren veiligheidsproblemen, de waardering van de politie niet ten goede komt (zie ook het rapport 'Actieve wederkerigheid', 2005). Bij de doorontwikkeling van het stelsel van prestatiesturing, en met name van de tweede generatie prestatieconvenanten, dient dan ook te worden gezien of, en in hoeverre, legitimiteitsaspecten in het geding zouden kunnen zijn.

Concluderend

Er is al met al veel positiefs te melden over resultaatgericht werken. Prestatiesturing valt dan ook niet meer weg te denken. Tegelijk geven de onderzoeken een aantal risico's en valkuilen aan die verbonden zijn met de huidige vorm waarin de prestatieconvenanten zijn gegoten.

De centrale uitdaging is om de positieve effecten van prestatiesturing, zoals die (ook) uit de onderzoeken naar voren komen, te versterken en de negatieve – ofwel: perverse – effecten, althans het risico daarop, in te dammen. In hoeverre dat zal lukken hangt samen met een aantal factoren. In de eerste plaats de inhoud van (toekomstige) prestatie-eisen. Wordt de nadruk gelegd op justitiële output of juist op kwalitatieve verbeteringen van politieprocessen (professionalisering)? Blijft de nadruk liggen op 'output' als doel op zichzelf, of worden productie-eisen gedefinieerd in relatie met beoogde *outcomes* van politiewerk?

Willen we verder een strikt zakelijke interpretatie van prestatiesturing en cijfermatige verantwoording of een overheid en politiebazen die een bredere kijk hebben op de rol, functie en de mogelijkheden en onmogelijkheden van politiezorg en die ook oog hebben voor essentiële kwalitatieve aspecten en de waardegedrevenheid van het politiewerk?

Hierna wordt een aantal aanbevelingen gedaan met het oog op morgen, speciaal met betrekking tot de tweede generatie prestatieconvenanten.

4 Met het oog op morgen

In deze paragraaf gaan wij in op de aanbevelingen die in de drie onderzoeken zijn gedaan. Wij verdelen ze in twee groepen. De eerste groep betreft aanbevelingen ten aanzien van de prestatiesturing zelf en in het bijzonder de tweede generatie prestatieconvenanten. De tweede groep heeft betrekking op aanbevelingen vanuit de verschillende perspectieven: de externe relaties van de politieorganisatie, de interne bedrijfsvoering en de interne aansturing van het politiewerk die in de onderzoeken zijn gehanteerd.

Het stelsel van prestatieconvenanten

Aanbeveling 1: Incasseer de 'winst'

De eerste generatie convenanten heeft een katalyserende werking gehad. Tel je zegeningen, incasseer de 'winst'. Zorg voor verdergaande professionalisering van capaciteitsmanagement, informatie- en communicatiesystemen en -processen en transparantie van bedrijfsprocessen en -resultaten, enzovoort. Zorg daarbij vooral voor consequente implementatie over alle niveaus binnen de organisatie en voor harmonisatie tussen korpsen waar dit de kwaliteit en eenduidigheid van de politie als organisatie ten goede komt. Wij voegen er echter aan toe dat bedacht moet worden dat de winst van de huidige generatie prestatieconvenanten vluchtig is en in zijn tegendeel kan verkeren: het feit dat tot nu de genoemde perverse of neveneffecten niet in grote mate optreden, betekent niet dat ze niet voortdurend op de loer liggen. Een tweede generatie prestatieconvenanten zal dus *smarter* moeten zijn dan de bestaande.

Aanbeveling 2: Vertrek bij de tweede generatie prestatieconvenanten vanuit een houding van vertrouwen

Inzake de sturing en verantwoording van het openbaar bestuur wordt wel gesteld dat sprake is van 'geïnstitutioniseerd wantrouwen' (WRR, 2004, Raad van State, 2004). Wij kunnen ons niet aan de indruk onttrekken dat een vorm van 'geïnstitutioniseerd wantrouwen' ook heeft meegespeeld bij de centralisatie in het politiebeleid in het algemeen en de toestandkoming van de prestatieconvenanten in het bijzonder (Uit Balans; *ibid*). Dit sturen op basis van wantrouwen, zeker in de vorm van een beperkte set van centraal gedefinieerde outputcriteria, laat professionals weinig handelings-

ruimte en dat komt, op den duur, noch hun motivatie noch hun professioneel handelen ten goede. Het is dus van wezenlijk belang sturen op resultaat te verbinden met sturen op professionaliteit, op een wijze die professionals als politiemensen op een positieve wijze stimuleert en motiveert. Dit kan bijvoorbeeld door naast een cultuur van 'afrekenen' op onvoldoende resultaten, een cultuur van 'belonen' op goede resultaten te introduceren. Verder kan worden gedacht aan het meer belonen van creatieve manieren om resultaten te behalen die vanuit het operationele niveau zijn bedacht.

Aanbeveling 3: Waak voor eenzijdige fixatie op kwantificeerbare outputcriteria

De kracht van de huidige prestatieconvenanten vormt tegelijkertijd ook haar zwakte: de – meest tot de verbeelding sprekende – afspraken hebben betrekking op een beperkt aantal, kwantitatief benoemde productie-eisen, met name op het gebied van handhaving en opsporing. Dat betreft, per definitie, slechts een deel van het brede en complexe politiewerk. De essentie van goed politiewerk laat zich niet (alleen) op deze wijze 'vangen'. Bovendien geldt de wetmatigheid van *what gets measured gets done*: zeker naarmate de lat qua productie-eisen hoger wordt gelegd, gaan deze eisen de sturing en uitvoering van het politiewerk meer overheersen.

In een nieuwe set van criteria zal dan ook meer evenwicht moeten worden gezocht tussen kwantitatieve en kwalitatieve criteria, tussen repressieve en preventiedoelen c.q. opbrengsten van politiewerk en tussen productie-inspanningen en veiligheidsproblemen waar ze het antwoord op moeten vormen.

Aanbeveling 4: Creëer een systematiek waarin productie-eisen helder en logisch worden gekoppeld aan beoogde (maatschappelijke) outcomes van politiewerk. Doe dat op elk niveau van sturing: landelijk, regionaal en lokaal

Productie-eisen die los van beoogde maatschappelijke doelen en problemen worden gedefinieerd, dreigen te verworden van middel tot doel op zichzelf. De politie wordt geconfronteerd met doelen en prioriteiten op landelijk, regionaal en lokaal niveau. Zorg ervoor dat in convenanten de verplichting wordt geïncorporeerd om politie-inspanningen en productie-eisen in relatie daarmee te verbinden met concrete veiligheids- of handhavingproblemen. Schep daarbij voldoende ruimte voor problemen op elk (sturings)niveau. Verbind daaraan de consequentie dat resultaatsturing binnen korpsen nadrukkelijk wordt gekoppeld aan – de invoering van – IGP

en andere vormen van systematische omgevingscanning. Voor wat betreft *outcomes*, besef en accepteer dat veiligheid en criminaliteitsbestrijding complexe maatschappelijk verschijnselen zijn en dat de politie een wezenlijke, maar ook bescheiden rol speelt in beheersing, laat staan in daling ervan.

In dit verband verdient het ook aanbeveling om als 'concern' politie een bindende lijst samen te stellen met af te stoten politietaken: op deze wijze wordt uniformiteit verkregen in de huidige regionale versnippering van de kerntakendiscussie onder de noemer 'maatwerk'.

Aanbeveling 5: Schep ruimte en beloon (processen en methodieken van) horizontale en bottom-upsturing in samenspraak met lokale veiligheidspartners

De politie wordt niet alleen hiërarchisch aangestuurd. Bovendien is de rijksoverheid niet de enige actor die verwachtingen heeft over de wijze waarop de politie haar werkzaamheden verricht.

Voor een effectieve aanpak van lokale veiligheidsproblemen moet de politiezorg zo veel mogelijk worden ingebed in de lokale veiligheidszorg. Uit tal van onderzoeken blijkt dat een grotere betrokkenheid van relevante partners en burgers bij het benoemen en prioriteren van veiligheidsproblemen in gemeenten en wijken het draagvlak en de effectiviteit van een gezamenlijke aanpak ten goede komt.

Ontwikkel dus een stelsel dat ruimte biedt voor gezamenlijke probleem- en opbrengstdefinities van politie en relevante groepen in haar werkgebied, waaronder maatschappelijke en overheidsinstanties, maar ook bewoners van wijken, specifieke slachtoffergroepen, enzovoort. Dat zal ook de legitimiteit van de politie ten goede komen.

In dat verband kan ook gewezen worden op het belang van een verdere invoering en toepassing van IGP als basis voor de kennis en informatie die de politie inbrengt in lokale netwerken.

Aanbeveling 6: Bevorder en schep bindende kaders voor een meer eenduidige en consequente implementatie binnen het 'concern' politie van beproefde concepten en instrumenten voor interne en externe sturing en verantwoording

Er is sprake van een onbalans tussen het ontwikkelen van (sturings)concepten aan de ene kant en het implementeren en borgen van nieuwe concepten, instrumenten en systemen aan de andere kant. Zowel buiten de politie bij de stakeholders als binnen de korpsen op de werkvloer is men het zicht kwijt op de vele ontwikkelingen op dit terrein en ook op hun zin en samenhang. Gebruik de prestatieconvenanten om een ombuiging te

bewerkstelligen. Koppel de tweede generatie prestatieconvenanten aan de consequente invoering van INK, ABRIQ, IGP, enzovoort.

Aanbeveling 7: Wees terughoudend met het inbouwen van financiële prikkels

Niet alleen uit dit onderzoek, maar ook uit ervaringen elders bij overheid en bedrijfsleven blijkt dat het koppelen van dwingende prestatieafspraken aan financiële prikkels het risico op 'perverse effecten', zoals 'creatief boekhouden', vergroot. Ook in dit verband kan gepleit worden voor meer ruimte voor professionele sturing en verantwoording op basis van (individuele) kwaliteitsnoties.

Aanbeveling 8 en 9 betreffen meer specifieke aanbevelingen uit de drie onderzoeken.

Aanbeveling 8: Ontwikkel een stelsel van keten- en netwerksturing en -verantwoording, waarin de verschillende partners worden aangesproken op hun bijdrage in de gezamenlijke aanpak van veiligheidsvraagstukken

De politie is, zoals eerder gememoreerd, niet de enige of beslissende actor als het gaat om het effectief beïnvloeden van complexe maatschappelijke verschijnselen als veiligheid, criminaliteit en overlast. De politie alleen afrekenen op – de effectieve aanpak van – complexe maatschappelijke veiligheidsvraagstukken doet onrecht aan zowel de politie als haar partners in de veiligheidsketen. Het is zaak de gezamenlijke verantwoordelijkheid concreet vorm en inhoud te geven, ook voor wat betreft aanspraken op inspanningen en opbrengsten van elke partner. In dit verband behoeft de signaleringsfunctie van de politie bijzondere aandacht. Om de signalerende en adviserende functie van de politie verder te stimuleren, kunnen eisen worden gesteld aan aantal, soort en kwaliteit van signaleringen door de politie aan partners in de verschillende veiligheidsnetwerken.

Een andere mogelijkheid vanuit de bestuurlijke invalshoek is om gemeenten prestatiecontracten te laten afsluiten met bestuurlijke diensten die toezicht- en handhavingtaken hebben; daarin kunnen tevens de rol en inbreng van de politie worden vastgelegd. In de praktijk beproefde werkwijzen, zoals convenanten over de aanpak van huiselijk geweld en de noodopvang van verslaafden en psychisch gestoorden, kunnen hierbij als model dienen.

Aanbeveling 9: Nader onderzoek is gewenst ten aanzien van:

- prestatiesturing en de gevolgen voor (nieuwe stijlen van) politieleiderschap;
- de gevolgen van meer centrale, top-downsturing op basis van vooraf bepaalde prestatie-eisen voor de politie als professionele organisatie; hoe verhoudt de centralisering in de aansturing van de politie zich met noties van professionele autonomie en discretionaire bevoegdheid;
- de mogelijkheden om burgers te betrekken bij de benoeming en beoordeling van prioritaire politieprestaties; in hoeverre zijn klanttevredenheidsscores een valide indicator van politieprestaties en hoe verhoudt klanttevredenheid als norm zich met het rechtstatelijk karakter van politie en politiewerk;
- valide concepten van eenduidige kwaliteitsnormering en meting op alle velden van de taakuitvoering van de politie (i.c. opsporing, crisis- en conflictinterventie en beslechting, toezicht en advisering);
- de externe effecten van de prestatieconvenanten, mede in samenhang met de heroriëntatie op kerntaken, op zowel de aard van het politiewerk als haar maatschappelijke effectiviteit en legitimiteit.

Geraadpleegde literatuur

ACP (vakorganisatie), *Ontbureaucratisering bij de politie*, Leusden: ACP, 2003.

ABRIO (Aanpak Bedrijfsvoering Recherche Informatiehuishouding en Op-
leiding), *Informatie Gestuurde Opsporing; it's no rocket science, it's just common sense but it
works*, Woerden, 2001.

Adviescommissie Beleidsplanning Politie (commissie Peper), *Tussenbericht*,
Rotterdam: Gemeentedrukkerij, 1986.

Adviescommissie Beleidsplanning Politie (commissie Peper), *Eindrapport*,
Den Haag: Staatsuitgeverij, 1987.

Ahaus, C.T.B. & F.J. Diepman (red.), *Balanced Scorecard & Model Nederlandse Kwali-
teit*, Alphen aan den Rijn: Kluwer, 1998.

Algemene Rekenkamer, *Zicht op taakuitvoering politie*, Den Haag: Staatsuitge-
verij, 2003a.

Algemene Rekenkamer, *ICT bij de politie*, Den Haag: Staatsuitgeverij, 2003b.

Beunders, H.J.G. & E.R. Muller, *Politie en media; feiten, fictie en imagopolitiek*, Zeist:
Kerckebosch, 2005.

Boin, R.A., P. Nieuwenburg & R. de Wit, *Bewaarders in de frontlinie; de
noodzaak van een nieuw sturingsethos*, in: *Tijdschrift voor veiligheid & veilig-
heidszorg*, 2002, nr. 2, p. 3-13.

Boin, R.A., E.J. van der Torre & P. 't Hart, *Blauwe bazen; het leiderschap van korps-
chefs*, Zeist: Kerckebosch, 2003.

Boutellier, H., *De veiligheidsutopie; hedendaags onbehagen en verlangen rond misdaad en
straf*, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers, 2002.

Boutellier, H., *Meer dan veilig: over bestuur, bescherming en burgerschap*, rede uitgesproken bij de aanvaarding van de leeropdracht politie- en veiligheidsstudies aan de Vrije Universiteit Amsterdam, 7 april 2005.

Braun, D., *Sturingsperikelen in de politieorganisatie; een verkennende antropologische studie*, Amsterdam: Ernst & Young Consulting, 1999.

Brodeur, J.P. (red.), *How to recognize good policing: problems and issues*, Thousand Oaks, etc.: Sage Publications, 1998.

Bruijn, J.A. de, *Measuring performance in the public sector*, London, etc.: Routledge, Taylor & Francis Group, 2001.

Bruijn, J.A. de, *Outputsturing in publieke organisaties; over het gebruik van een product- en een procesbenadering*, in: *Management & Organisatie*, 2002a, nr. 3, p. 5-20.

Bruijn, J.A. de, *Prestatiemeting in de publieke sector; strategieën om perverse effecten te neutraliseren*, in: *Bestuurswetenschappen*, 2002b, nr. 2, p. 138-157.

Burger, H.H., F.C. Hoogewoning & R. Merten, *Telt wat we turven of turven we wat telt*, in: *het Tijdschrift voor de Politie*, nr. 10, 2004, p. 32-36.

Chan, J.B.L., *Governing police practice: limits of the new accountability*, in: *British Journal of Sociology*, 1999, nr. 2, p. 251-270.

Clarke, J. & J. Newman, *The managerial state; power, politics and ideology in the remaking of social welfare*, Thousand Oaks, etc.: Sage Publications, 1997.

Crisis Onderzoek Team (UL), Internationaal Politie Instituut Twente (UT) & Vakgroep Strafrecht en Criminologie (EUR), *Evaluatie Politiewet 1993. Diepte-onderzoek*. Den Haag: VUGA, 1998.

Davies, A. & R. Thomas, *Talking cop; discourses of change and policing identities*, in: *Public Administration*, 2003, nr. 4, p. 681-699.

DiMaggio, P.J. & W.W. Powell, Institutional isomorphism and collective rationality, in: *American Sociological Review*, 1983, nr. 4, p. 147-160.

Dijk, A.J. van, *Veiligheidsconstructie; een maatschappelijk perspectief op de taakontwikkeling van de politie*, Den Haag: ROB, 2001.

Elias, M., *Onder dienders; onstuimig en beklemmend: de wereld van de Politie*, Amsterdam: Balans, 1997.

Elzinga, D.J., Het politiebestedel, in: C.J.C.F. Fijnaut, E.R. Muller & U. Rosenthal (red.), *Politie; studies over haar werking en organisatie*, Alphen aan den Rijn: Samson, 1999, p. 45-64.

Exworthy, M. & S. Halford (red.), *Professionals and the new managerialism in the public sector*, Buckingham, etc.: Open University Press, 1999.

Exworthy, M. & S. Halford, Assessment and conclusions, in: M. Exworthy & S. Halford (red.), *Professionals and the new managerialism in the public sector*, Buckingham, etc.: Open University Press, 1999, p. 121-139.

Fijnaut, C.J.C.F., E.R. Muller & U. Rosenthal (red.), *Politie; studies over haar werking en organisatie*, Alphen aan den Rijn: Samson, 1999.

Garland, D., *The culture of control; crime and social order in contemporary society*, Oxford, etc.: Oxford University Press, 2001.

Gunther Moor, L. & C.D. van der Vijver (red.), *Het gezag van de politie*, Dordrecht: SMVP, 2000.

Gunther Moor, L. & C.D. van der Vijver, Het gezag van de politie, in: L. Gunther Moor & C.D. van der Vijver (red.), *Het gezag van de politie*, Dordrecht: SMVP, 2000, p. 9-14.

Hardjono, T.W. & R.J.M. Bakker, *Management van processen. Identificeren, besturen, beheersen en vernieuwen*, Kluwer: Deventer, 2001.

Hasenfeld, Y., *Human service organizations*, New Jersey: Prentice-Hall Inc., 1983.

Hoggett, P. New modes of control in the public sector, in: *Public Administration*, 1996, nr. 2, p. 9-32.

Hood, C., A public management for all seasons?, in: *Public Administration*, 1991, nr. 2, p. 3-19.

Hoogenboom, B., Bedrijfsvoering, in: F. Vlek, K. Bangma, K. Loef & E. Muller (red.), *Uit balans: politie en bestel in de knel; state-of-the-art van kennis en inzichten*, Zeist: Kerckebosch, 2004, p. 121-152.

Hoogerwerf, A & M Herweijer (red.), *Overheidsbeleid. Een inleiding in de beleidswetenschap*, Alphen a/d Rijn, Samsom, 1998¹.

Hoogerwerf, A (red.), *Het ontwerpen van beleid. Een handleiding voor de praktijk en de resultaten van onderzoek*, Alphen a/d Rijn: Samsom, 1998².

Inspectie Openbare Orde en Veiligheid (IOOV), *Landelijke coördinatie en uitwisseling van politie-informatie; een evaluatie van het project landelijke informatiecoördinatie DNP*, Den Haag: BZK, 2004.

Instituut voor Toegepaste Sociale Wetenschappen (KUN), *Evaluatie Politiewet 1993. Breedteonderzoek*, Den Haag: VUGA, 1998.

Jochims, T., *Aan fapades voorbij; interactief handelen in een context van financiële schaarste bij enkele gemeenten in Nederland*, Delft: Eburon, 1997.

Karsten, L. & K. van Veen, *Managementconcepten in beweging: tussen feit en vluchtigheid*, Assen: Van Gorcum & Company, 1998.

Kickert, W.J.M. (red.), *Public management and administrative reform in Western Europe*, Cheltenham, etc.: Edward Elgar, 1997.

Kickert, W.J.M., *Public management in the United States and Europe*, in: W.J.M. Kickert (red.), *Public management and administrative reform in Western Europe*, Cheltenham, etc.: Edward Elgar, 1997, p. 15-38.

Kooten, J.M. van, *Effectief leidinggeven bij de politie; achtergronden en evaluatiemethoden*, Elsevier, 1999.

König, R., P. Sinning & K. Verschuure, *Blauw onder invloed; dynamiek in de politieorganisatie*, Amersfoort: Twynstra Gudde, 2001.

Landman, W., *Beelden uit de frontline; de invloed van bedrijfsmatig werken op het politiewerk in de basispolitiezorg*, Amersfoort: Twynstra Gudde, 2005.

Landman, W., Omkijken naar de toekomst; transformatie in de politieorganisatie vanuit een evolutieperspectief, in: *het Tijdschrift voor de Politie*, 2005, nr. 4, p. 18-23.

Lipsky, M., *Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services*, New York: Russel Sage Foundation, 1980.

Long, M., Leadership and performance management, in: T. Newburn (red.), *Handbook of policing*, Cullompton, etc.: Willan Publishing, 2003, p. 628-654.

Maanen, J. van, The boss: first-line supervision in an American police agency, in: M. Punch, *Control in the police organization*, London/Cambridge: The MIT Press, 1983.

Martin, D., The politics of policing: managerialism, modernization and performance, in: R. Matthews & J. Young (red.), *The new politics of crime and punishment*, Cullompton: Willan Publishing, 2003, p. 154-177.

Matthews, R. & J. Young (red.), *The new politics of crime and punishment*, Cullompton: Willan Publishing, 2003.

Merchant, K.A. & W.A. van der Stede, *Management control systems; performance measurement, evaluation and incentives*, Harlow: Prentice Hall, 2003.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Beleidsplan Nederlandse Politie 1999 -2002*, Den Haag: Staatsuitgeverij, 1998.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties & Justitie, *Bestel in balans; hoofdlijnennotitie regionaal politiebestedel*, Den Haag: Staatsuitgeverij, 1999.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties & Justitie, Criminaliteitsbeheersing; investeren in een zichtbare overheid, Den Haag: Staatsuitgeverij, 2001.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties & Justitie, Naar een veiliger samenleving, Den Haag: Staatsuitgeverij, 2002.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties & Justitie, Landelijk kader Nederlandse politie 2003-2006, Den Haag: Staatsuitgeverij, 2003.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Kerntaken politie, Tweede Kamer 2004-2005, 66699, Den Haag, 2004a.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Brief over de 'package deal' (kenmerk EA2004/53176), Den Haag, 2004b.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Jaarverslag Nederlandse Politie 2004, Den Haag: Staatsuitgeverij, 2005.

Mintzberg, H., *Mintzberg over management: de wereld van onze organisaties*, Amsterdam/Antwerpen: Contact, 1991.

Newburn, T. (red.), *Handbook of policing*, Cullompton, etc.: Willan Publishing, 2003.

Neyroud, P., Policing and ethics, in: T. Newburn, T. (red.), *Handbook of policing*, Cullompton: Willan Publishing, 2003, p. 578-602.

Osborne, D. & T. Gaebler, *Reinventing government. How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*, New York: Penguin, 1992.

Pollitt, C., *Managerialism and the public services; cuts or cultural change in the 1990s?*, Oxford, etc.: Blackwell, 1993.

Pollitt, C. & G. Bouckaert, *Public management reform; a comparative analysis*, Oxford, etc.: Oxford University Press, 2000.

Polman, J.M.M., Een veilige schaal voor de politie?, in: *Bestuurskunde*, 1998, nr. 1, p. 10-18.

Poot, C.J. de, R.J. Bokhorst, P.J. van Koppen & E.R. Muller, *Rechercheportret: over dilemma's in de opsporing*, Alphen aan den Rijn: Kluwer, 2004.

Projectgroep Organisatiestructuren (POS), *Politie in verandering: een voorlopig theoretisch model*, Den Haag: Staatsuitgeverij, 1978.

Projectgroep Visie op de politiefunctie, *Politie in ontwikkeling: visie op de politiefunctie*, Den Haag: NPI, 2005.

Punch, M. (red.), *Control in the police organization*, London/Cambridge: The MIT Press, 1983a.

Punch, M., *De Warmoesstraat: politiewerk in de binnenstad, een etnografische studie van politiewerk in Amsterdam*, Deventer: van Loghum Slaterus B.V., 1983b.

Punch, M. & A. van Dijk, Moet het (weer) anders? Ontwikkelingen bij de politie, in: *Openbaar Bestuur*, 1997, nr. 10, p. 13-17.

Reenen, P. van, Politie-ethiek; buiten eensgezind, binnen verdeeld, in: B. van Stokkum & L. Gunther Moor (red.), *Onoprechte handhaving? Prestatiecontracten, beleidsvrijheid en politie-ethiek*, Dordrecht: SMVP, 2004, p. 57-70.

Reus-Ianni, E. & F.A. Ianni, Street cops and management cops: the two cultures of policing, in: M. Punch (red.), *Control in the police organization*, London/Cambridge: The MIT Press, 1983, p. 251-274.

Scheepers, P. en M. te Groothuis, Tanend gezag van autoriteiten in een individualiserende samenleving, in: L. Gunther Moor & C.D. van der Vijver (red.), *Het gezag van de politie*, Dordrecht: SMVP, 2000, p. 27-45.

Sluis, A. van & S. van Thiel, Mogelijkheden en onmogelijkheden van prestatiesturing bij de Nederlandse politie, in: *Tijdschrift voor veiligheid & veiligheidszorg*, 2003, nr. 4, p. 18-31.

Sluis, A. van, *Van planning en control naar strategische beleidsvoering: een onderzoek naar beleidsplanning bij de politie*, Rotterdam: Erasmus Universiteit, 2002.

Smit, N. & S. van Thiel, De zakelijke overheid; publieke en bedrijfsmatige waarden in publiek-private samenwerking, in: *Bestuurskunde*, 2002, nr. 6, p. 226-234.

Smith, D.E., Front-line organization of the state mental hospital, in: *Administrative Science Quarterly*, 1965, nr. 3, p. 381-399.

Smith, P., On the unintended consequences of publishing performance data in the public sector. *International Journal of Public Administration*, 1995, Vol. 18, p. 277-310.

Sociaal Cultureel Planbureau (SCP), *In het zicht van de toekomst; sociaal en cultureel rapport 2004*, Den Haag, 2004.

Stankard, M.F., *Management Systems and Organizational Performance*, Westport/London: Quorum Books, 2002.

Starren, H.G., *Grootmeesters in management*, Teleac/NOT, 1997.

Stichting Maatschappij en Politie (later SMVP), *Toekomst gezocht; het functioneren van de politie ter discussie*, Dordrecht: SMP, 1995.

Stokkum, B. & L. Gunther Moor (red.), *Onoprechte handhaving? Prestatiecontracten, beleidsvrijheid en politie-etiek*, Dordrecht: SMVP, 2004.

Stol, W., A.Ph. van Wijk, G. Vogel, B. Foederer & L. van Heel, *Politiestraatwerk in Nederland; noodhulp en gebiedswerk: inhoud, samenhang, verandering en sturing*, Zeist: Kerckebosch, 2004.

Stone, D., *Policy paradox. The art of political decision making*, New York: Norton & Company, 1997.

Stuurgroep evaluatie politieorganisatie, *Lokaal verankerd, nationaal versterkt*, Utrecht, 2005.

Terpstra, J., *Sturing van politie en politiewerk; een verkennend onderzoek tegen de achtergrond van een veranderende sturingscontext en sturingsstijl*, Zeist: Kerckebosch, 2002.

Terpstra, J., Veiligheidszorg en laatmoderniteit: veranderingen in veiligheidsbeleid en de zorg om veiligheid, in: *Beleid en Maatschappij*, 2004a, nr. 3, p. 153-162.

Terpstra, J., Lokale inbedding van de Nederlandse politie: stand van zaken en overzicht, in: F. Vlek e.a. (red.), *Uit balans: politie en bestel in de knel; state-of-the-art van kennis en inzichten*, Zeist: Kerckebosch, 2004, p. 81-100.

Terpstra, J. & R. Kouwenhoven, *Samenwerking en netwerken in de lokale veiligheidszorg*, Zeist: Kerckebosch, 2004.

Thiel, S. van & F.L. Leeuw, De prestatieparadox in de publieke sector, in: *Beleidswetenschap*, 2003, nr. 2, p. 123-143.

Torre, E.J. van der, *Politiewerk: politiestijlen, community policing, professionalisme*, Alphen aan den Rijn: Samson, 1999.

Torre, E.J., Flexibilisering van prestatiecontracten (column), in: *het Tijdschrift voor de politie*, 2004, nr. 10, p. 26.

Treur, H., *Centralisatie en decentralisatie bij de Nederlandse politie; over contractuele aansturing en resultaatverantwoordelijkheid bij de Nederlandse politie*, Lelystad: Koninklijke Vermande BV, 1998.

Tweede Kamer, *Versterking beheersbevoegdheden op rijksniveau*, Tweede Kamer 2003-2004, 79896, Den Haag, 2003.

Tweede Kamer, *Miljoennota, Hoofdstuk VIIc*, Tweede Kamer 2004-2005, Den Haag, 2005 (20 september).

Veld, R.J. in 't, F.A. Beemer, W. de Haan, L. Mertens, E. Romein & M.A.R. van Roost, *Vooruitgang of regressie? Evaluatie beleids- en beheerscyclus politie*, Bestad i.s.m. Berenschot Procesmanagement, 2001.

Velt, C.J.E. in 't & W.Ph. Stof, *Politiesturing in de praktijk: de essenties*, in: *het Tijdschrift voor de Politie*, 2003, nr. 1/2, p. 10-13.

Vijver, C.D. van der, A.J. Meershoek & D.F. Slobbe, *Kerntaken van de politie; een inventarisatie van heersende opvattingen*, Zeist: Kerckebosch, 2001.

Vijver, C.D. van der, *Kerntaken, sturing en professionaliteit*, in: B. van Stokkum & L. Gunther Moor (red.), *Onoprechte handhaving? Prestatiecontracten, beleidsvrijheid en politie-ethiek*, Dordrecht: SMVP, 2004, p. 35-57.

Vijver, C.D. van der, *De basispolitiezorg; ontwikkelingen, knelpunten en structuur*, in: F. Vlek e.a. (red.), *Uit balans: politie en bestel in de knel; state-of-the-art van kennis en inzichten*, Zeist: Kerckebosch, 2004, p. 81-100.

Vlek, F., K. Bangma, K. Loef & E. Muller (red.), *Uit balans: politie en bestel in de knel; state-of-the-art van kennis en inzichten*, Zeist: Kerckebosch, 2004.

Vries, M.S. de & C.D. van der Vijver, *Beelden van gezag bij de bevolking en bij de politie*, Dordrecht: SMVP, 2002.

Waal, A.A. de, *Prestatiegericht gedrag*, Deventer: Kluwer., 2003.

Walton, M. & W.E. Deming, *The Deming Management Method*, New York: Dodd, 1986.

Weggeman, M.C.D.P., *Provocatief adviseren; organisaties mooier maken*, Schiedam: Scriptum, 2003.

Wentink, A.A.L.G., *Kwaliteitsmanagement en organisatieontwikkeling*, Utrecht: Lemma, 2001.

Wiebrens, C., *Informatiehuishouding*, in: F. Vlek e.a. (red.), *Uit balans: politie en bestel in de knel; state-of-the-art van kennis en inzichten*, Zeist: Kerckebosch, 2004, p. 153-182.

Willis, J.J., S.D. Mastrofski & D. Weisburd, *Compstat in practice: an in-depth analysis of three cities*, Washington: Police Foundation, 2003.

Wilson, J.Q., *Bureaucracy. What government agencies do and why they do it*, Basic-Books, Inc., USA; 1989.

Zaal, L.C. & P. Sinning, *Leiderschap in perspectief*, in: *het Tijdschrift voor de Politie*, 2003.

Zoomer, O., P. Geurts & C.D. van der Vijver, *De gebiedsgebonden politiezorg als uitdaging*, Enschede: IPIT Universiteit Twente, 2002.

Bijlagen

Bijlage 1 Deelvragen en topiclijsten

Deelvragen

- 1 Welke contexten zijn relevant bij prestatiesturing van de politie, als uiting van gecentraliseerde aansturing door de politiedepartementen?
- 2 Tot welke metingen en vergelijkingen (op basis van beleidsdocumenten en registraties) leidt de sturing van chefs en hoe worden de landelijke afspraken geoperationaliseerd? Tot welke verandering van de beleidsdocumenten leidt dat?
- 3 Wat doen chefs in de praktijk om de doelstellingen en inspanningen, die het gevolg zijn van de in de prestatieconvenanten genoemde resultaten, te laten uitvoeren en is dat anders dan voorheen?
 - a Stellen en communiceren van doelen:
 - Hoe worden de landelijke afspraken binnen de politieorganisatie doorvertaald (ook tot op individueel niveau) en is dat anders dan voorheen?
 - b Het doen bereiken van de doelen:
 - Op welke wijze wordt gestuurd op het bereiken van deze resultaten en in hoeverre leidt dat tot een andere manier van sturen?
 - c Verzamelen van informatie ter verantwoording etc.:
 - Hoe wordt zicht gehouden op deze prestaties en hoe vindt bijstelling plaats en is dat anders dan voorheen?
- 4 Tot welke uitvoeringspraktijk leidt deze sturing van chefs?
 - d Stellen en communiceren van doelen:
 - Hoe weet het operationele niveau (mede als gevolg van prestatiecontracten) wat ze moeten doen en is dat anders dan voorheen?
 - e Het bereiken van doelen:
 - Wat doet het operationeel niveau (mede als gevolg van prestatiecontracten) en is dat anders dan voorheen?
 - f Verzamelen van informatie ter verantwoording:
 - Hoe laat het operationeel niveau (mede als gevolg van prestatiecontracten) zien wat ze gedaan heeft en is dat anders dan voorheen?

- 5 Tot welke bijsturing van de uitvoering (op basis van de beleidsdocumenten) leiden de nieuwe beleidsinzichten?

Topiclijst voor leidinggevend en op strategisch, tactisch en operationeel niveau

1 Algemeen inleidende vragen

Functie en organisatie

- Functie en achtergrond van de respondent (plus relatie met het specifieke thema)
- Positie bedrijfsonderdeel en de functie in de regio en het district (of team), ook in relatie tot partners
- Organisatie van het bedrijfsonderdeel (wie is leidinggevende, welke overlegvormen zijn er, etc.)

Centraliseringstendens

- Hoe zou u de centraliseringstendens van/naar de rijksoverheid willen omschrijven?
- Wat merkt u in het algemeen in uw korps van deze centraliseringstendens? Wat merkt u in uw eigen werkwijze/houding ten opzichte van uw werk? Wat is er anders dan voorheen en is dat als gevolg van de tendens tot centraliseren?
- Welke effecten ziet u in uw bedrijfsonderdeel van gecentraliseerde aansturing vanuit het rijk op de dagelijkse praktijk van leiding geven en uitvoering van het politiewerk? Wat is er anders dan voorheen?
- Zijn er veranderingen sinds de invoering van prestatiesturing te merken in de arbeidshouding en motivatie van u, uw chefs en uw medewerkers?

Beleidsissue-specifiek (dus focus op veelplegers, OM-zaken en staandehoudingen)

2 Stellen en communiceren van doelen

- Kent u de landelijke en regionale afspraak over dit specifieke thema?
- En zo ja, zijn er concrete prestatieafspraken met i) uw bedrijfsonderdeel, ii) met u en iii) uw medewerkers?

- Hoe zijn die prestatieafspraken concreet vastgelegd oftewel hoe worden de te bereiken doelstellingen gecommuniceerd (individuele afspraken, documenten, overlegvormen)?
- Is dit anders dan een aantal jaren geleden?

3 Bereiken van doelen (sturing en uitvoering)

Sturing van leidinggevende op leidinggevende

- Op welke wijze wordt u gestuurd op het bereiken van de afspraken op dit betreffende thema? Welke rol speelt de inzet van middelen hierbij? Kortom, welke sturingsinstrumenten worden er gehanteerd? Is dit anders dan voorheen?
- Wat betekent de afspraak concreet voor uw dagelijkse activiteiten? Is dit anders dan voorheen?
- In hoeverre zijn uw activiteiten vastgelegd in regels/procedures/handboeken?
- Heeft u dezelfde vrijheid van handelen als voor de resultaatafspraken, waar kan dit uit worden afgeleid?
- Zijn voor u de prestatienormen realistisch en haalbaar? Presteert u beter?
- Kunt u zelf (of uw organisatieonderdeel) het bereiken van de prestatienormen beïnvloeden? Is het werk zo ingericht dat het mogelijk is aan de prestatieafspraken te voldoen? Wat zijn eventuele knelpunten, obstakels? Hoe lost u die op?
- Wordt vanuit uw bedrijfsonderdeel alleen gestuurd op deze resultaatafpraak of ook op het oplossen van het achterliggende probleem, en wat is uw rol hierbij?
- Gaat het bereiken van de prestatienormen ten koste van (welke) andere doelen?
- Zijn er veranderingen in de manier van communicatie en informatie over de bereikte resultaten (bijvoorbeeld creatief boekhouden)?

Sturing van leidinggevende op uitvoerder/politie op straat:

- Op welke wijze stuurt u zelf uw medewerkers op het bereiken van de afspraken op dit betreffende thema? Welke rol speelt de inzet van middelen hierbij? Kortom, welke sturingsinstrumenten hanteert u? Is dit anders dan voorheen?

- Wat betekent de afspraak concreet voor de dagelijkse activiteiten van uw medewerkers? Is dit anders dan voorheen?
- In hoeverre zijn hun activiteiten vastgelegd in regels/procedures/handboeken? Hebben zij dezelfde vrijheid van handelen als voor de resultaatafspraken, waar kan dit uit worden afgeleid?
- Zijn voor hen de prestatienormen realistisch en haalbaar? Presteren ze beter?
- Kunnen zij zelf (of uw organisatieonderdeel) het bereiken van de prestatienormen beïnvloeden. Is het werk zo ingericht dat het mogelijk is aan de prestatieafspraken te voldoen? Wat zijn eventuele knelpunten, obstakels? Hoe lossen zij die op?
- Wordt vanuit u en uw bedrijfsonderdeel alleen gestuurd op deze resultaatafpraak of ook op het oplossen van het achterliggende probleem, en wat is uw rol hierbij?
- Gaat het bereiken van de prestatienormen ten koste van (welke) andere doelen?
- Zijn er veranderingen in de manier van communicatie en informatie over de bereikte resultaten (bijvoorbeeld creatief boekhouden)?

4 Monitoren/verantwoorden/evalueren van werkzaamheden (en prestaties?)

Let wel: het gaat hier om: verzamelen, verwerken, opslag/beheer, gebruik/ontsluiten van informatie – ook van belang bij interviews met beleidsmedewerkers en/of controllers

M.b.t. leidinggevende

- Houdt u zelf zicht op het werk dat u doet en de bijdrage die u levert aan het behalen van de doelstelling op dit thema? Is dit anders dan voorheen?
- Hoe houdt uw chef zicht op werkzaamheden die u doet en de bijdrage die u levert (ad hoc/periodiek; op basis van cijfermateriaal)? Is er meer of minder (discretionaire) vrijheid?
- Wordt u wel eens aangesproken op uitgevoerde werkzaamheden en bereikte doelen, c.q. waarop wordt u beoordeeld?
- Leidt dit wel eens tot bijstellingen in uw werkzaamheden en prestatieafspraken? Wat zijn de consequenties voor het halen (beloning) en niet halen (disciplineren) van prestatieafspraken? Is dit anders dan voorheen?

- Vindt u dat de verantwoording voor werkzaamheden richting uw chef anders is geworden sinds de prestatiecontracten? Zo ja, waar zit het voornaamste verschil in? Zo nee, vindt u dat het anders had moeten worden?
- In hoeverre hebt u zicht op het halen van de convenanten van de vorige jaren en wat waren de consequenties daarvan (voor u, uw collega's, team, leidinggevende)?

M.b.t. lagere hiërarchische positie

- Hoe houdt uw chef zicht op werkzaamheden en de bijdrage van uw medewerkers (ad hoc/periodiek; op basis van cijfermateriaal)?
- Spreekt u uw medewerkers aan op uitgevoerde werkzaamheden en bereikte doelen, c.q. waarop worden zij door u beoordeeld?
- Leidt dit wel eens tot bijstellingen in hun werkzaamheden en prestatieafspraken? Wat zijn de consequenties voor het halen (beloning) en niet halen (disciplinering) van prestatieafspraken? Is dit anders dan voorheen?
- Vindt u dat de verantwoording voor werkzaamheden anders is geworden sinds de prestatiecontracten? Zo ja, waar zit het voornaamste verschil in? Zo nee, vindt u dat het anders had moeten worden?
- In hoeverre hebben uw medewerkers zicht op het halen van de convenanten van de vorige jaren en wat waren de consequenties daarvan (voor medewerkers, team)?

5 Exitvraag

- Kunt u aangeven of het veiliger is geworden?

Topiclijst voor operationeel niveau

1 Algemeen inleidende vragen

Functie en organisatie

- Functie en achtergrond van de respondent (plus relatie met het specifieke thema).

- Positie bedrijfsonderdeel en de functie in de regio en het district (of team), ook in relatie tot partners.
- Organisatie van het bedrijfsonderdeel (wie is leidinggevende, welke overlegvormen zijn er, etc.).

Centraliseringstendens

- Hoe zou u de centraliseringstendens van/naar de rijksoverheid willen omschrijven?
- Wat merkt u in het algemeen in uw korps van deze centraliseringstendens? Wat merkt u in uw eigen werkwijze/houding ten opzichte van uw werk? Wat is er anders dan voorheen en is dat als gevolg van de tendens tot centraliseren?
- Welke effecten ziet u in uw bedrijfsonderdeel van gecentraliseerde aansturing vanuit het rijk op de dagelijkse praktijk van leiding geven en uitvoering van het politiewerk? Wat is er anders dan voorheen?
- Zijn er veranderingen sinds de invoering van prestatiesturing te merken in de arbeidshouding en motivatie van u, uw chefs en uw collega's? Wordt er op een andere manier naar politiewerk gekeken?

2 Stellen en communiceren van doelen (hoe weet u wat u moet doen?)

- Kent u de landelijke en regionale afspraak over dit specifieke thema en zo ja, zijn deze nog nader uitgewerkt naar uw bedrijfsonderdeel?
- Heeft uw leidinggevende individuele afspraken met u gemaakt en zo ja, hoe zien deze afspraken concreet uit?
- Hoe weten medewerkers in het algemeen en u in het bijzonder wat van u en uw collega's wordt verwacht m.b.t. dit thema (documenten, overlegvormen, individuele afspraken)? Met andere woorden: hoe wordt dit gecommuniceerd? Is dit anders dan een aantal jaren geleden?

3 Bereiken van doelen (sturing en uitvoering, wat doet u?)

- Op welke wijze vraagt/vertelt uw leidinggevende c.q. hoe weet u en uw collega's hoe afspraken op dit betreffende thema moeten (ook kunnen) worden bereikt? Is dit anders dan voorheen?
- Wat betekent de afspraak op dit specifieke thema voor uw dagelijkse

activiteiten, wat doet u, en in hoeverre is dit anders dan voorheen?

- In hoeverre zijn die activiteiten vastgelegd in regels/procedures/handboeken? Heeft u dezelfde vrijheid van handelen als voor de resultaatafspraken, waar kan dit uit worden afgeleid?
- Zijn voor u de prestatienormen realistisch en haalbaar? Presteert (output) u beter?
- Kunt u zelf (of uw organisatieonderdeel) het bereiken van de prestatienormen beïnvloeden? (bijvoorbeeld door meer gericht op bepaalde plaatsen, of meer gericht bij bepaalde doelgroepen te 'handhaven')?
- Is het werk zo ingericht dat het mogelijk is aan de prestatieafspraken te voldoen? Wat zijn eventuele knelpunten, obstakels? Hoe lost u die op?
- Wordt vanuit uw bedrijfsonderdeel alleen gestuurd op deze resultaatafpraak of ook op het oplossen van het achterliggende probleem, en wat is uw rol hierbij?
- Gaat het bereiken van de prestatienormen ten koste van (welke) andere doelen?
- Zijn er veranderingen in de manier van communicatie en informatie (mutaties) over de bereikte resultaten (creatief boekhouden)?

4

Monitoren/verantwoorden/evalueren van werkzaamheden (en prestaties?)

Let wel: het gaat hier om: vergaren, opslag, gebruik, ontsluiten van informatie – ook van belang bij interviews met beleidsmedewerkers en/of controllers.

- Houdt u zelf zicht op het werk dat u doet en de bijdrage die u levert aan het behalen van de doelstelling op dit thema? Is dit anders dan voorheen?
- Hoe houdt uw chef zicht op werkzaamheden die u doet en de bijdrage die u levert (ad hoc/periodiek; op basis van cijfermateriaal)?
- Wordt u wel eens aangesproken op uitgevoerde werkzaamheden en bereikte doelen, c.q. waarop wordt u beoordeeld? Is dat anders dan voorheen?
- Leidt dit wel eens tot bijstellingen in uw werkzaamheden en prestatieafspraken? Wat zijn de consequenties voor het halen (beloning) en niet halen (disciplineren) van prestatieafspraken? Is dit anders dan voorheen? Is er meer of minder (discretionaire) vrijheid?

- Vindt u dat de verantwoording voor werkzaamheden richting uw chef anders is geworden sinds de prestatiecontracten? Zo ja, waar zit het voornaamste verschil in? Zo nee, vindt u dat het anders had moeten worden?
- In hoeverre hebt u zicht op het halen van de convenanten van de vorige jaren en wat waren de consequenties daarvan (voor u, uw collega's, team, leidinggevende)?

5 Exitvraag

- Kunt u aangeven of het veiliger is geworden?

Bijlage 2 Lijst geïnterviewden naar functie en hiërarchisch niveau

Functie*	Amsterdam	Flevoland	Utrecht	Haaglanden	Rotterdam-Rijnmond	Totaal
Korpsniveau en strategisch leidinggevend						
Korpsleiding (ook plv.)	1	1	2	3	1	8
Controller/beleidsmedewerker korpsniveau	2	1	2		1	6
Proceseigenaar korpsniveau	1		2			3
Districtsleiding (ook plv., ook directie Haaglanden)	2	3	1	3	6	15
Sub	6	5	7	6	8	32
Districtsniveau en tactisch leidinggevend						
Controller/beleidsmedewerker districtsniveau	1					1
Proceseigenaar districtsniveau	3		4	1	1	9
Leiding wijkteam c.q. bureau (ook plv.)	4	1	3	6	5	19
Sub	8	1	7	7	6	29
(Wijk)teamniveau en operationeel leidinggevend						
Chef van dienst (operationeel chef, mentor, ploegchef)	3	9	1	6		19
Proceseigenaren wijkteamniveau (operationeel chef)	3	5	6	6	4	24
Informatiemedewerker wijkteamniveau	3					3
Wijkagent/buurtregisseur	4	2	3	4	4	17
Noodhulp/basispolitiezorg (BPZ)	3	12	7	4	6	32
Rechercheur	5	2	3	2	6	18
Sub	21	30	20	22	20	113
Totaal	35	36	34	35	34	174

* Zie voor toelichting pagina 248.

Toelichting

- 1 Voor alle functies in de korpsen geldt dat er een grote verscheidenheid is in benaming en rang.
- 2 Proceseigenaren zijn niet nader benoemd. Er zijn proceseigenaren voor verkeer, (opsporing) recherche, veelplegers, jeugd (en veelplegers), etc. Uiteraard is bij de selectie rekening gehouden met de drie centrale onderwerpen in het onderzoek: staandehoudingen, veelplegers en aantal OM-zaken.

Bijlage 3 *Onderlinge vergelijking van modellen van cyclische stuurprocessen of voortbrengingsmodellen (in sociotechniek en cybernetica ook wel 'regelkringen' genoemd)*

Her en der in het boek worden verschillende cyclische sturingsmodellen genoemd, maar niet echt uitgelegd. In de figuur op de volgende pagina wordt hier een poging toe gedaan en worden ze met elkaar vergeleken. De basis hiervoor wordt gevormd door de definities van Terpstra (2002), Stankard (2002), Walton & Deming (1986), zoals die in hoofdstuk 1 kort zijn weergegeven.

In hoofdstuk 1 is gezegd dat sturing altijd een cyclisch proces is, analytisch onderverdeeld in verschillende en elkaar opvolgende fasen. Er wordt een procesmatig karakter mee aangeduid, waarbij elke fase weer uit deelprocessen bestaat. Cyclisch denken is de kern van het rationele denken over sturing. In de bestuurs- en beleidkunde wordt een groot deel van de theorievorming geconcentreerd rond het vraagstuk van fasering. Er wordt veel kritiek op gegeven. De kritiek richt zich op de relativiteit van de elkaar opvolgende fasen. Zodoende zijn er inmiddels vele sturingsmodellen, maar een mate van cyclisch denken keert steeds weer terug.

Het opnemen van het schema in deze bijlage heeft twee functies:

- een korte nadere uitwerking van de in dit boek genoemde modellen, gerelateerd aan drie theoretische invalshoeken. De theoretische invalshoeken zijn afkomstig uit de bestuurs- en beleidkunde (sturen met beleid) en uit de cybernetica. Het laatste model is bij de politie bekend als het vijf-venster-model. Her en der in dit boek worden de termen input, output en outcome gebruikt. Zij zijn ontleend aan dit model. De omschrijving van sturing die in dit boek wordt gebruikt is ontleend aan het sturingsbegrip van Terpstra, Stankard en Walton & Deming. De drie overige modellen zijn bekend in de wereld van de politie en worden her en der in dit boek genoemd;
- aangeven dat alle modellen daadwerkelijk cyclisch zijn en aangeven van enkele overeenkomsten en verschillen tussen de modellen.

Uit het schema is af te leiden dat de modellen allemaal verschillende fasen onderscheiden. Het onderscheid tussen de modellen wordt gevormd door:

- het aantal fasen;
- de omschrijving van de fase.

Zo onderscheidt de beleidskunde vaak zes fasen (agendavorming, voorbereiding, bepaling, uitvoering, evaluatie en bijstelling) en gaat de *Deming-circle* uit van vier fasen (*Plan-Do-Check-Act*). Hoewel de achtergronden en herkomst van de modellen geheel verschillend zijn, worden in algemene zin dezelfde aspecten uit processen bedoeld: de *Plan*-fase uit de *Deming-circle* wordt vooral ontwerpmatig (instrumenteel of technisch) ingevuld, maar heeft bijvoorbeeld overeenkomsten met het ontwerpen van beleid van Hoogerwerf.¹²⁴ Met betrekking tot verschillen en overeenkomsten tussen de modellen is in het schema geprobeerd deze terug te laten komen door de verticale lijnen in het schema te variëren. De *Plan*-fase uit de *Deming-circle* omvat onderdelen van de agenderingsfase uit de beleidswetenschap, vandaar de cel *Plan* uit de *Deming-circle* een klein beetje overlapt met 'agendering' in het beleidsfasenmodel. Zo is over elke cel en elke verticale en horizontale lijn in het schema een verhaal te vertellen.

¹²⁴ Hoogerwerf & Herweijer (1998), Hoogerwerf (1998).

Fasen van het beleidsproces Bestuurs- c.q. beleidskunde	Agendavorming	Beleidsvoorbereiding (ontwerpen)	Beleidsbepaling	Beleidsuitvoering implementatie		Evaluatie [control]		Voortzetting wijziging beëindiging
--	---------------	-------------------------------------	-----------------	------------------------------------	--	------------------------	--	--

Sturen Terpstra (2002) Stankard (2002) Walton & Deming (1986)		Siellen van doelen en prioriteiten		Gerichte beïnvloeding van de uitvoering		Vergaren van informatie		Verantwoorden beoordelen bijstellen
---	--	---------------------------------------	--	--	--	-------------------------	--	---

PDCA- of Deming-cyclus (in het kader van kwaliteitsmanagement)		Plan		Do		Check [monitoren]		Act
---	--	------	--	----	--	----------------------	--	-----

INK-model, veld 1 Leiderschap en veld 2 Strategie & beleid	1	Richten		Inrichten		Verrichten	
	2	Oriënteren		Creëren		Implementeren	

Referentiekader bedrijfsprocessen politie (in het kader van procesmanagement)	Besturen		Voorbereiden		Uitvoeren		Verbeteren
					(Ondersteunen) ¹		

vijfvenstermodel (cybernetica-systeem model)	Income- behoeften ²	Input (1)	Throughput (politiek en ambtelijk subsysteem) (2)	Output (3)	Outcome- effecten (4)		Feed- back (5)	
--	-----------------------------------	--------------	---	---------------	-----------------------------	--	----------------------	--

¹ Ondersteunen is een proces van andere orde.

² Income, input, output en outcome zijn geen processen, maar producten. De fase income is niet opgenomen als venster in het vijfvenstermodel van de politie.

Bijlage 4 De auteurs

Dr. M.P.C.M.(Theo) Jochims, politicoloog/bestuurskundige, is twaalf jaar als onderzoeker/docent werkzaam geweest aan respectievelijk de Radboud Universiteit Nijmegen en de Universiteit Leiden. In 1997 promoveerde hij op een bestuurskundig onderzoek naar het managen van financiële schaarste bij enkele Nederlandse gemeenten. Sinds 1 februari 2001 is hij als docent-onderzoeker verbonden aan de Politieacademie. Als onderzoeker is hij geïnteresseerd in politicologische en bestuurskundige fenomenen rondom en in de politieorganisatie. Dat impliceert een multidisciplinaire blik op de politie en haar organisatie. Als docent verzorgt hij onderwijs aan bachelor- en masterstudenten en aan studenten in de operationele en tactische leidinggevende leergangen. Daarnaast is hij sinds 1 februari 2005 als programmamanager en onderzoeker verbonden aan het Kennisprogramma Politieleiderschap en Maatschappelijke Integriteit, een samenwerkingsverband tussen het Kennisnetwerk (KN) en de School voor Politie Leiderschap (SPL).

Drs. F. van der Laan, bestuurskundige, is sinds 2001 verbonden aan de adviesgroep Openbare Orde & Veiligheid van Twynstra Gudde Adviseurs en Managers. Hij ondersteunt zowel politiekorpsen, gemeenten als departementen op het terrein van openbare orde en (lokaal) veiligheidsbeleid. Tussen 1997 en 2001 was hij als beleidsmedewerker verbonden aan de regiopolitie Gelderland Midden, daarvoor verrichtte hij onderzoek bij het Van Poelje Instituut van de Universiteit Twente.

Drs. W. Landman, bestuurskundige, is medio 2005 (cum laude) afgestudeerd op een onderzoek naar de invloed van bedrijfsmatig werken op het politiewerk in de basispolitiezorg en is verbonden aan de adviesgroep Openbare Orde & Veiligheid van Twynstra Gudde Adviseurs & Managers. Hij richt zich binnen deze adviesgroep op beleids- en organisatievragen van organisaties die actief zijn op de terreinen sociale veiligheid en crisisbeheersing.

Mw. mr. drs. P. Nijmeijer, juridisch bestuurskundige, is verbonden aan de adviesgroep Openbare Orde & Veiligheid van Twynstra Gudde Adviseurs en Managers. Zij richt zich binnen de adviesgroep Openbare Orde & Veiligheid met name op de politie- en brandweerorganisatie en daarnaast op de

gemeentelijke overheid als (regisserende) partner in het veiligheidsbeleid. Hiervoor was zij drie jaar werkzaam op het terrein van veiligheid en leefbaarheid bij beleidsonderzoeks- en adviesbureau ES&E en daarvoor twee jaar als beleidsmedewerker bestuur bij de politieregio Utrecht.

Mw. dr. A. Szy, japanologe, is in 2001 cum laude gepromoveerd op een bedrijfskundig onderzoek aan de Faculteit der Beleidswetenschappen aan de Katholieke Universiteit Nijmegen. Vanaf juli 2006 is zij als senior adviseur verbonden aan het KLPD. Zij richt zich binnen de concerndienst beleids-ondersteuning vooral op de oprichting van een kenniscentrum. Hiervoor was zij universitair docent bij de Faculteit der Managementwetenschappen aan de Katholieke Universiteit Nijmegen en de Faculteit der Economie en Econometrische Wetenschappen aan de Universiteit van Amsterdam. Ook was zij adjunct-directeur van het International Institute for Asian Studies te Leiden.

Leden Redactieraad Programma Politie en Wetenschap

Voorzitter: prof.dr. P.B. Boorsma
Hoogleraar Openbare Financiën
Universiteit Twente

Leden: mr.drs. C. Bangma
Hoofd afdeling Strategie, Nederlands Politie Instituut
Lid Commissie Politie en Wetenschap

prof.dr. H.G. van de Bunt
Hoogleraar Criminologie
Vrije Universiteit Amsterdam en
Erasmus Universiteit Rotterdam
Lid Commissie Politie en Wetenschap

drs. N.H.E. van Helten
Oud-hoofdredacteur het Tijdschrift voor de Politie
Lid Programmacommissie Politie en Wetenschap

Secretariaat: Programmabureau Politie en Wetenschap
Politieacademie
De Kleiberg 15
7312 SN Apeldoorn
www.politeenwetenschap.nl

Uitgaven in de reeks Politiewetenschap

1. **Kerntaken van de politie. Een inventarisatie van heersende opvattingen**
prof.dr. C.D. van der Vijver, dr. A.J. Meershoek en drs. D.F. Slobbe, IPIT Instituut
voor maatschappelijke veiligheidsvraagstukken, Universiteit Twente, 2001
2. **Bevoegdheden overd(ri)acht. Een onderzoek naar delegatie en mandaat van beheersbevoegdheden
in de politiepraktijk**
mr. N. Struiksma en dr. H.B. Winter, Pro Facto BV, Universiteit Groningen, 2002
3. **Sturing van Politie en politiewerk. Een verkennend onderzoek tegen de achtergrond van een ver-
anderende sturingscontext en sturingsstijl**
dr. J. Terpstra, IPIT Instituut voor maatschappelijke veiligheidsvraagstukken,
Universiteit Twente, 2002
4. **Woninginbrekers en zware jongens. Daders vanuit het voormalig Joegoslavië aan het woord**
M. van San, E. Snel en R. Boers, Risbo, Erasmus Universiteit Rotterdam, 2002
5. **Zeg me wie je vrienden zijn. Allochtone jongeren en criminaliteit**
F.M.H.M. Driessen, B.G.M. Völker, H.M. Op den Kamp, A.M.C. Roest en R.J.M.
Molenaar, Bureau Driessen, Utrecht, 2002
6. **Op deugdelijke grondslag. Een explorerende studie naar private forensische accountancy**
mr. J. van Wijk, dr. W. Huisman, mr. T. Feuth en prof.dr. H.G. van de Bunt, Vrije
Universiteit, Amsterdam, 2002
7. **Voorbij de dogmatiek. Publiek-private samenwerking in de veiligheidszorg**
Bob Hoogenboom en Erwin R. Muller, COT, Den Haag, 2003
8. **Hennepeteelt in Nederland. Het probleem van de criminaliteit en haar bestrijding**
Frank Bovenkerk en Willemien I.M. Hogewind, Willem Pompe Instituut,
Utrecht, 2003
9. **Politiekennis in ontwikkeling. Een onderzoek naar het verzamelen en veredelen van informatie
voor het Politie Kennis Net**
Inge Bakker en Kees van der Vijver, IPIT Instituut voor maatschappelijke veilig-
heidsvraagstukken, Universiteit Twente, 2003

- 10a. **Politie en geweld. Een verkenning van politiereacties op geweldsincidenten in vier Nederlandse regiokorpsen**
C.J.E. In 't Velt, W.Ph. Stol, P.P.H.M. Klerks, H.K.B. Fobler, R.J. van Treeck en M. de Vries, NPA-Politie Onderwijs- en Kenniscentrum, LSOP, Apeldoorn, 2003
- 10b. **Geweldige informatie? Onderzoek naar de informatiehuishouding van geweldsmeldingen bij de politie**
drs. Robert van Overbeeke, drs. Oberon Nauta, drs. Anja Beerepoot, drs. Sander Flight en drs. Mark Rietveld, DSP-groep, Amsterdam, 2003
11. **Blauwe Bazen. Het leiderschap van korpschefs**
dr. R.A. Boin en prof.dr. P. 't Hart, Departement Bestuurskunde, Universiteit Leiden en dr. E.J. van der Torre, COT Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement, Den Haag, 2003
12. **Over de grens. Een verkenning van projecten voor probleemjeugd in Duitsland, Engeland en Zweden**
drs. I. van Leiden, drs. G. Verhagen en dr. H.B. Ferwerda, Advies- en Onderzoeksgroep Beke, Arnhem, 2003
13. **Integriteit in het dagelijkse politiewerk. Meninge en ervaringen van politiemensen**
Jan Naeyé, Leo Huberts, Corien van Zweden, Vittorio Busato en Barbara Berger, Centrum voor Politiewetenschappen, VU Amsterdam, 2004
14. **Politiestraatwerk in Nederland. Noodhulp en gebiedswerk: inhoud, samenhang, verandering en sturing**
W.Ph. Stol, A.Ph. van Wijk, G. Vogel, B. Foederer en L. van Heel, Nederlandse Politie Academie, Onderzoeksgroep, LSOP, Apeldoorn, 2004
15. **De kern van de taak. Kerncompetenties van de politie als criterium voor de afbakening van kerntaken in de praktijk**
Arnt Mein, Annelies Schutte en Arie van Sluis, ES&E, Den Haag, 2004
16. **Professionele dienstverlening en georganiseerde criminaliteit. Hedendaagse integriteitsdilemma's van advocaten en notarissen**
mrw.mr. F. Lankhorst en mr.dr. J.M. Nelen, Vrije Universiteit Amsterdam, Faculteit der Rechtsgeleerdheid, Sectie Criminologie, Amsterdam, 2004

17. **Paradoxaal Politiebestel. Burgemeesters, Openbaar Ministerie en Politiechefs over de sturing van de politie**
L.W.J.C. Huberts, S. Verberk, K. Lasthuizen en J.H.J. van den Heuvel, Vrije Universiteit Amsterdam, B&A Groep, 's-Gravenhage, 2004
18. **Illegale vuurwapens in Nederland: smokkel en handel**
A.C. Spapens en M.Y. Bruinsma, IVA, Tilburg, 2004
19. **Samenwerking en netwerken in de lokale veiligheidszorg**
Jan Terpstra en Roderik Kouwenhoven, IPIT Instituut voor maatschappelijke veiligheidsvraagstukken, Universiteit Twente, 2004
20. **Uit balans: politie en bestel in de knel.**
State-of-the-art: bundeling van kennis en inzicht
Henk van de Bunt, Bob Hoogenboom, Leo Huberts, Erwin Muller, Jan Terpstra, Kees van der Vijver, Caspar Wiebrens, 2004
21. **Politie en media. Feiten, fictie en imagopolitiek**
prof.dr. Henri Beunders en prof.mr.dr. Erwin Muller, COT, Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement, Leiden/Erasmusuniversiteit Rotterdam, 2005
22. **Integriteit van de politie**
State-of-the-art: wat we weten op basis van Nederlands onderzoek
L.W.J.C. Huberts en J. Naeyé, Centrum voor Politie- en Veiligheidswetenschappen, Vrije Universiteit, Amsterdam, 2005
23. **De sociale organisatie van mensensmokkel**
R. Staring, G. Engbersen, H. Moerland, N. de Lange, D. Verburg, E. Vermeulen en A. Weltevrede; m.m.v. E. Heyl, N. Hoek, L. Jacobs, M. Kanis en W. van Vliet, Erasmus Universiteit Rotterdam: Criminologie – Sociologie – RISBO, 2005
24. **In elkaars verlengde? Publieke en private speurders in Nederland en België**
COT, Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement, Leiden, 2005
25. **De strafrechtelijke rechtshulpverlening van Nederland aan de lidstaten van de Europese Unie. De politieke discussie, het juridische kader, de landelijke organisatie en de feitelijke werking**
Cyrille Fijnaut, Toine Spapens en Dirk van Daele, Universiteit van Tilburg, Vakgroep Strafrechtswetenschappen, 2005

26. *Niet zonder slag of stoot. De geweldsbevoegdheid en doorzettingskracht van de Nederlandse politie*
prof.dr. J. Naeyé, Faculteit der Rechtsgeleerdheid, Vrije Universiteit Amsterdam, 2005
27. *Preventief Fouilleren. Een analyse van het proces en de externe effecten in tien gemeenten*
dr. E.J. van der Torre, COT Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement, Den Haag en dr. H.B. Ferwerda, Advies- en Onderzoeksgroep Beke, Arnhem, 2005
28. *Zedenmisdriven in Nederland. Aangiften- en verdachtenanalyses op basis van HKS-gegevens*
A.Ph. van Wijk, S.R.F. Mali, R.A.R. Bullens, L. Prins en P.P.H.M. Klerks, Politie-academie Onderzoeksgroep, Apeldoorn, 2005
29. *Groepszedenmisdriven onder minderjarigen. Een analyse van een Rotterdamse casus*
Ilse van Leiden en Jolanda Jakobs, Advies- en Onderzoeksgroep Beke, Arnhem, 2005
30. *Omgaan met conflictsituaties: op zoek naar goede werkwijzen bij de politie*
O. Adang, N. Kop, H. Ferwerda, J. Heijnemans, W. Olde Nordkamp, P. de Paauw, K. van Woerkom, Onderzoeksgroep Politieacademie/Advies en Onderzoeksgroep Beke, Apeldoorn/Arnhem, 2006
31. *De strategische analyses van harddrugsscenes. Hoofdlijnen voor beleid en praktijk*
E.J. van der Torre, COT: Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement, Den Haag 2006
- 32a. *Cijfers en stakeholders. Prestatiesturing en de gevolgen voor de maatschappelijke en politiek-bestuurlijke relaties van de politie*
Arie van Sluis, Lex Cachet, Lisette de Jong, Coen Nieuwenhuyzen en Arthur Ringeling, Centre for Local Democracy, Faculteit Sociale Wetenschappen, Erasmus Universiteit Rotterdam, 2006
- 32b. *Operationele betrokkenheid. Prestatiesturing en bedrijfsvoering Nederlandse politie*
Bob Hoogenboom, 2006

04002000

040620NR

Op prestaties gericht

De reeks Politiewetenschap is een uitgave van het Onderzoeksprogramma Politie & Wetenschap. Dat is een zelfstandig onderdeel van het Kenniscentrum van de Politieacademie en beoogt een stimulans te geven aan zowel de (wetenschappelijke) kennisontwikkeling op het gebied van politie en veiligheid als de daadwerkelijke benutting daarvan in praktijk, beleid en opleiding. Publicaties in de reeks betreffen in het algemeen studies met een meer theoretisch, verkennend of beschouwend karakter.

Prestatiesturing en -contracten zijn geen nieuw fenomeen in de publieke sector. Maar de politie werd er voor het eerst serieus mee geconfronteerd in 2003, toen prestatieconvenanten werden afgesloten tussen de politieministers en de politieregio's. Deze nieuwe vorm van sturing van de politie leidde tot veel discussie, vooral over allerlei mogelijke 'perverse effecten' die zich zouden voordoen. Maar empirisch onderzoek naar de gevolgen van prestatiesturing bij de politie ontbrak tot nu toe. In deze ommissie wordt voorzien door deze studie, die deel uitmaakt van een driehuk over stakeholders, bedrijfsvoering en uitvoering en sturing van het dagelijks politiewerk.

In dit rapport staan de gevolgen van de invoering van prestatiesturing en prestatieconvenanten op de sturing en uitvoering van het dagelijks politiewerk centraal. Die zijn diepgaand onderzocht in een vijftal korpsen. Het blijkt dat sturen en uitvoeren van politiewerk op basis van (deze) prestatieconvenanten positieve en negatieve kanten heeft. Zo heeft de invoering van de prestatieconvenanten bijvoorbeeld tot gevolg gehad dat de reeds lang in gang gezette professionalisering van de bedrijfsvoering in de korpsen in een stroomversnelling is gemaakt en dat het belang van sturing van het politiewerk is toegenomen. Maar wat tevens blijkt is dat cijfergerichtheid een centrale plaats in de sturing en verantwoording van het politiewerk heeft gekregen, en dat zorgt voor druk op de uitvoering. Politie mensen aan de basis, of ze nu werkzaam zijn bij recherche, noodhulp of basispolitiezorg, ervaren een toegenomen prestatiedruk die bovendien deels ten koste dreigt te gaan van wat ze zelf zinvol en belangrijk vinden in het licht van problemen in hun werkgebied.

Deze studie wordt afgesloten met een aantal adviezen. Daarna volgt een slotbeschouwing met daarin een samenvattend beeld van de bevindingen van alle onderzoeken in het driehuk en aanbevelingen voor de volgende generatie prestatieconvenanten.

Het driehuk biedt stof tot nadenken voor iedereen in de veiligheidswereld en de politieorganisatie, voor ambtenaren en politici, en voor wetenschappers en studenten die zich interesseren voor sturing en uitvoering van publieke organisaties in het algemeen en van politiewerk in het bijzonder.

Dit is een uitgave van Politie & Wetenschap

ISBN 90-5901-395-6



 UNIVERSITEIT VAN AMSTERDAM

Twynstra Gudde

ADVISEURS EN MANAGERS



9 789059 013957